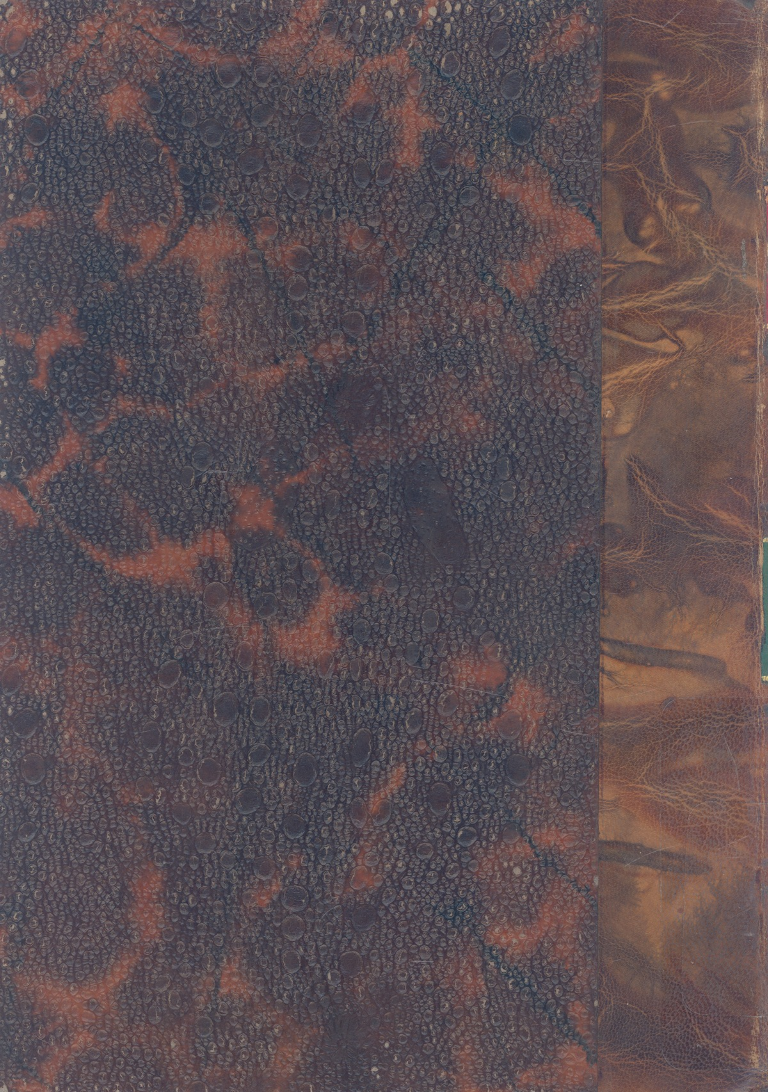


مبادئ
القانون الدستوري المصري
والمقارن

تأليف
مصطفى الصادق
مدرس القانون الدستوري والإداري بمدرسة الحقوق الملكية

١٣٤٢ هـ — ١٩٢٣ م

مقدمة

الباب الاول

فكرة عامة عن القانون الدستورى

ينقسم القانون انقساماً أوليا الى قانون خاص وقانون عام ، فالقانون الخاص هو ما ينظم علاقات الأفراد بعضهم ببعض والقانون العام هو الذى ينظم علاقة الافراد بالدولة . وبعبارة أخرى القانون الخاص هو الذى ينظم مصلحة الفرد ، والقانون العام هو الذى ينظم مصلحة المجموع

وليس معنى هذا أن القانون الخاص يخلو من نصوص غرضها الوصول الى فائدة المجموع أو أن القانون العام يخلو من نصوص تؤدى الى مصلحة الفرد فان الواقع أن القانون الخاص يحوى عدة نصوص غرضها حماية المجموع كما ان القوانين العامة تشمل نصوصاً غرضها حماية الفرد

والنظرية التى تجعل المصلحة العامة أساساً للقانون العام قد تكون على شىء من الخطر لأنها تجعل ذلك الصالح علة وجود الدولة وأساس هذه النظرية « النظام العام أولا ثم القانون » وطالما تمسك الحكام بذلك النظام العام للقيام بأعمال ظالمة أو لتعطيل نصوص الدساتير وأنشاء جهات للحكم غير اعتيادية

والواقع ان نظام الدول ليس مبنياً على المصلحة العامة ولكنه نظام ضرورى مفروض بالطبيعة على الجماعات البشرية . ولكى نفهم حقيقة ذلك النظام يجب علينا أن ندرس حالة الفرد وحالة الجماعات السياسية على حقيقتها الطبيعية وندرس علاقة الأفراد مع بعضهم وكذا علاقة الأفراد بالجماعات

فتقسيم القانون الى خاص وعام ناشئ بالأكثر لا عن تعارض المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة بل عن اختلاف المواضيع التى تنظمها هذه القوانين

وغرض القواعد القانونية هو تنظيم العلاقات تحقيقاً للنظام والتقدم : فهناك جماعات يدخل فيها الفرد وعلاقات تربط الأفراد ببعضهم بصرف النظر عن كونهم أفرادا فى جماعات سياسية منظمة ، وهذه العلاقات منفصلة الى حد ما عن العلاقات التى توجد بين الافراد بسبب كونهم أعضاء فى جماعة سياسية منظمة فالعائلة وما يترتب عليها من حقوق وواجبات والملكية وما يترتب عليها من حقوق وواجبات، كل هذه أركان لحياة الشخص الخاصة أو المدنية التى تقابلها حياته العامة أو السياسية

فالدولة أى السلطة العامة ركن من أركان الهيئة الاجتماعية ونظام الدول نظام طبيعى وضرورى ولكنه من جهة أخرى محتاج الى التنظيم ووجود هذا النظام ينشئ حقوقا وواجبات يرتبط بها الفرد فى حياته السياسية المستقلة عن حياته الشخصية أو الخاصة

القانون الخاص — القانون الخاص ينظم العلاقات الفردية أى العلاقات العائلية والمالية وجميع الصوالح التى تؤدى اليها الحياة الخاصة

القانون العام — القانون العام هو ذلك الجزء من القانون الذى ينظم السلطة العامة ويبين كيفية مباشرتها

التقنين الجزئى للقانون العام — يدخل فى القانون العام القانون الجنائى والقانون المالى والأدارى . واذا قارنا القانون الخاص بالقانون العام من حيث التقنين codification نجد أن القانون الخاص فى أغلب الدول مقنن تقنيناً تاماً بينما القانون العام غير تام التقنين وهذا يرجع الى أن القانون الخاص نشأ قبل القانون العام وكتب فيه الكتاب من زمن طويل فثبتت أصوله وتحددت قواعده بينما القانون العام أحدث نشأة ومبادئه العامة ما زالت موضع الحدس والتخمين

ومما أدى الى ايجاد هذا الفارق بين القانون العام والقانون الخاص استحالة تكوّن القانون العام قبل تكوّن نظام الدول. فلا يوجد قانون عام حيث لا توجد دولة ولا يوجد أيضاً قانون عام اذا كان القائمون بالأمر فى الدولة مطلقى اليدمن كل قيد. فاذا ما وجدت الدولة ثم تقيدت حقوق الهيئة الحاكمة بقيود ترجع الى الشكل والموضوع واذا ما بحثت علاقات الدولة مع الأفراد بحثاً علمياً فعند ذلك وعند ذلك فقط يبدأ تقنين القانون العام

ففى العصور القديمة كان العالم غائصاً فى الأستبداد أو الحكم المطلق الى أن خمدت سلطة الملوك فى عصر الاقطاعات وما انتهى ذلك العهد حتى استعاد الملوك سلطانهم وأصبحوا خلفاء القياصرة

ولكن فى القرن السابع عشر حدثت الثورة الأنجليزية وتعرض لها الكتاب بحثاً عن أسبابها ونتائجها فما بزغ فجر القرن الثامن عشر حتى كثر نشر الكتب التى تبحث فى سياسة الدول وكيفية تقييد حقوق الهيئة الحاكمة لمصلحة الطبقة المحكومة مما عجل بتنفيذ الاصلاحات وكان مقدمة لأنشاء الدساتير فى دول لم يكن لها دستور الا ارادة الحاكم المطلق

وحصل بعد ذلك أن جاهدت بلاد كثيرة للحصول على عهود من ملوكها بأن يحكموها طبقاً لقواعد معينة ؛ وهذه القواعد هى الدساتير أو القوانين الأساسية

وأول الدساتير هى الدساتير التى أنشأتها بعض المستعمرات الأنجليزية فى أمريكا الشمالية منذ سنة ١٧٧٦ بعد أن أعلنت استقلالها ثم تلاها الدستور التعاهدى للولايات المتحدة الذى عمل سنة ١٧٨٧

أما فى أوربا فكانت فرنسا البادئة لهذه الحركة فأول دستور فى أوربا هو دستور سنة ١٧٩١ الذى أعقبه كثير من الدساتير. وقد دعت هذه الحركة كل

الدول فى أوربا عدا انجلترا والجر التى ترك القوانين العامة المبنية على العرف والعادة والعدول الى نظام الدساتير المكتوبة

القانون الدستورى والقانون الادارى — بينا فيما تقدم كيف ينقسم القانون الى خاص وعام ، ثم ان القانون العام ينقسم أيضاً انقساماً ثانويا الى قانون دستورى وقانون ادارى

فالقانون الدستورى هو القانون الأساسى العام الذى يبحث فى قواعد النظام وفى تشكيل السلطات واختصاصها ، والذى يبين الضمانات الأساسية للأفراد والجماعات

والقانون الأدارى هو القانون العام المفصل فهو يبحث فى تفصيلات تشكيل السلطات والمصالح العامة واختصاصاتها ويبين حقوق الافراد والجماعات وواجباتهم ازاء هذه السلطات والمصالح

وكتابنا هذا يبحث فى القانون الدستورى المصرى وغرضنا الأساسى هو دراسة ذلك الدستور وتفسير نصوصه ومقارنتها بالدساتير الأخرى

وليس غرضنا الاكتفاء بشرح النصوص الموضوعة فى ذلك الدستور شرحا لفظياً بل سنبحث المبادئ الأساسية العامة التى بنى عليها . ولفهم هذه المبادىء الأساسية العامة سنستعين بطائفة من العلوم الاجتماعية كعلم الاجتماع Sociologie والقانون الطبيعى Droit naturel وكعلم السياسة والتاريخ والقانون المقارن وهذه العلوم ستكون علوماً مساعدة وستفيدنا كيف نشأت هذه المبادىء وكيف تطورت . ولن نتقيد بترتيب الدستور بل سنبحث المسائل والمبادىء بحسب ترتيبها المنطقى . وقبل أن نباشر هذا البحث التفصيلى لابد لنا من كلمة عن العلوم الاضافية الأخرى التى سنستخدمها توصلا الى الوقوف على هذه المبادئ العامة

الباب الثانى

العلوم الاضافية المساعدة على دراسة القانون الدستورى

(١) — العلوم الاجتماعية

كان ارسطو والفلاسفة الأقدمون يجمعون كل العلوم الخاصة بالجماعات تحت عنوان علم السياسة

أما الآن فقد اتسعت دائرة هذه العلوم وأصبح من الضرورى تقسيمها ودراستها دراسة منتظمة فلم يعد فى الاستطاعة جمعها فى علم واحد بل أصبحت دراستها فى علوم متعددة

وأول هذه العلوم علم الاجتماع أو السوسيولوجيا Sociologie فهو علم الاجتماع العام بينما العلوم الاجتماعية الأخرى كعلم القانون والسياسة والاقتصاد كلها علوم خاصة لأنها لا تدرس نظام الجماعات الا من وجه واحد

وهذه العلوم تعتبر علوماً خاصة اذا قيست بعلم السوسيولوجيا ، فالعلوم الاقتصادية تبحث — فيما يختص بالجماعة — ظواهر انتاج وتوزيع واستهلاك الثروة ، والعلوم السياسية تبحث الوقائع التى ترتبط بنظم الدولة وتسيير أعمال الحكم ، والعلوم القانونية الغرض منها ايجاد الوسيلة لأكراه الناس على تنفيذ واجباتهم اذا قصروا عن القيام بها باختيارهم

علم الاجتماع — (السوسيولوجيا) هذه التسمية حديثة العهد فقد ابتكرها كونت Comte وشايعه هربرت سبنسر وتبعهما كثيرون من الكتاب المعاصرين

والعلم الذى يسمونه الآن علم الاجتماع قديم جدا فقد كتب عنه ارسطو قديماً وبودان Bodin فى القرن السادس عشر ومونتسكيو

ونحن مدينون لهذا العلم باظهار تعقيد الجماعة البشرية وصفتها العضوية فهو

الذى يبين تركيب جسم الهيئة الاجتماعية ، وهو بالنسبة للجماعات كعلم التشريح وعلم وظائف الأعضاء بالنسبة للأجسام ، ويمكن حصر أغراضه فى ثلاثة : الوسط الاجتماعى وهو الذى يعبر عنه بالجغرافية الاجتماعية ، والتركيب الاجتماعى أى العائلة والدولة والهيئات الاجتماعية الأخرى ، وأخيراً الحوادث وقوانين الحوادث الاجتماعية . وهذا العلم بتحليله للظواهر الاجتماعية وترتيبها والبحث فى أسبابها وعلاقاتها المتبادلة يحاول اكتشاف القوانين التى تتكون بمقتضاها الجماعات البشرية وكيف تنظم وكيف تتقدم وبعبارة أخرى أن هذا العلم يرمى الى تحديد قوانين التقدم والمدنية

ويجب ألا نخلط هذا العلم بعلم فلسفة القانون أو القانون الطبيعى . فهذا العلم من العلوم الخاصة لأنه لا يبحث الجماعات الا من وجهة خاصة وهى الوجهة القانونية ويختلف عن علم الاجتماع (السوسيولوجيا) بأن هذا العلم لا يهتم بالقانون الا باعتباره حادثا اجتماعيا بينما فلسفة القانون أو القانون الطبيعى تحلل العلاقات القانونية لتستخلص منها حقوق الأفراد والجماعات وواجباتهم

ومن الصعب تعداد الخدمات التى يؤديها علم الاجتماع لدراسة القانون الدستورى وستظهر لنا هذه الخدمات شيئا فشيئا كلما توغلنا فى بحث قواعد القانون الدستورى ونكتفى بأن نبين الآن بعض المزايا التى تعود على دراسة القانون الدستورى من دراسة علم الاجتماع

١ — يفسر لنا علم الاجتماع كثيراً من المسائل المعقدة فى التشريع ، فنتيجة الاحصاءات والسوسيولوجيا تسهل مناقشة مواضيع القانون الدستورى المعقدة

٢ — يبين لنا هذا العلم خطأ النظريات الفردية . وسنبين ذلك تفصيلا فى فرصة أخرى

٣ — ان هذا العلم يمكننا من دراسة بعض المواضيع الهامة التى تؤثر على القوانين الدستورية كتأثير المناخ والجنس واللغة والدين والظروف الجغرافية

(ب) — العلوم القانونية

القانون الطبيعى — تاريخ القانون العام — القانون الدستورى المقارن

القانون الطبيعى Droit naturel — القانون الطبيعى أو فلسفة القانون هو علم المبادئ الاساسية للقانون وبعبارة أخرى علم آداب الاجتماع . وموضوع هذا العلم تحديد حقوق وواجبات الفرد الاساسية وكذلك حقوق وواجبات الحكومة والجماعات . وهذا العلم يوصلنا الى عدة مبادئ هامة كتقديس حق الفرد وضرورة خضوعه الى سلطة أعلى منه

تاريخ القانون العام والقانون الدستورى المقارن — أما تاريخ القانون العام والقانون الدستورى المقارن فيرشداننا الى أصل الهيئات النظامية . ومعرفتهما ضرورية لفهم النصوص الدستورية والتعليق عليها ولدراستها دراسة علمية . فلا يمكن النظر الى القوانين الدستورية منفصلة عما سبقها لأن القوانين ما هى الا نتيجة لقوانين سابقة عليها ومعرفة هذه القوانين السابقة تحدد لنا المدى الحقيقى للقوانين الحالية وتساعدنا على فهم حقيقة روحها . والواقع انه لا يمكن فهم الدساتير الحديثة فهما جيدا بغير فهم تاريخ القانون العام ، فهذه الدساتير مستقاة فى الغالب من دساتير سابقة عليها سواء أكانت هذه الدساتير فى نفس الدولة أم فى بلاد أجنبية . ويحدث ان ينقل الدستور من دساتير متعددة كما حصل فى الدستور المصرى ودراسة الدساتير المختلفة التى أخذ عنها المشرع المصرى تمكننا من فهم حقيقة معنى هذه النصوص وسنبين عند دراستنا لهذه النصوص تلك الدساتير التى أخذت عنها

فاذا نحن درسنا من الوجهة التاريخية والمقارنة النظام السياسى للدول الاوربية والامريكية ودساتيرها أمكننا أن نقف على مجموعة من المبادئ والنظم التى وان اختلفت فى ظاهرها بين دولة وأخرى فانها لا تخرج عن بضع قواعد عامة

تطبقها كل الدساتير بغير استثناء ، وتبين لنا هذه الدراسة أيضا أن الاصلاحات الدستورية التى تعملها دولة من الدول لظروف خاصة لاتلبث أن تتمثلها دول أخرى وهذا ما يساعد على تطور النظم الدستورية وتقدمها ودراسة هذا التطور تساعدنا على ترقية دستورنا وجعله تدريجا مماثلا لارقى النظم الدستورية

(ج) — العلوم السياسية

العلوم السياسية هى كالعلوم القانونية من العلوم الاجتماعية الخاصة ، فهى لا تدرس فى الجماعة الا عنصرا واحدا وهو السلطة وهى تبحث الفرد من وجهة خاصة أى باعتباره مكونا لجزء من جماعة سياسية منظمة تسمى الدولة وهى تمتاز عن الجماعات الاخرى بخضوع الطبقة المحكومة للطبقة الحاكمة على أرض معينة

ولقد تقدمت دراسة العلوم السياسية فى هذه الايام تقدما كبيرا حتى أصبحت مجموعة من العلوم لا علما واحدا وهذه العلوم تشمل التاريخ السياسى وعلم سياسة الدول بالمعنى الاخص وعلم التشريع وعلم الادارة وعلم البوليس أى المحافظة على النظام

التاريخ السياسى — التاريخ السياسى قد يكون قاصرا على دولة معينة فيسمى وطنيا أوشاملا لدول كثيرة ويسمى عاما ، وهو يؤدى لنا أكبر الخدمات سواء فى تفسير النصوص الدستورية أو فى دراسة الهيئات السياسية دراسة منظمة. فتاريخ مصر السياسى يفسر لنا كثيراً من النصوص الدستورية الحالية كما يفسر لنا النظم الدستورية السابقة على النظام الحالى ولا يمكن أن ندرس النظام الدستورى لأى دولة ما لم يكن لنا بتاريخ تلك الدولة المام كبير

والنظم الدستورية لا تنشأ طفرة بغير ارتباط بما سبقها من النظم فالتاريخ يفسر لنا كيف تنشأ هذه النظم وكيف تتطور

ومهما يكن من اتقان النظام الدستورى لدولة ما فلا يمكن لهـذا النظام أن

ينمو مستقلا عن روح التقدم العام التى تسيطر على النظم الدستورية فى البلاد الأخرى .

ولا يقل أهمية عن التاريخ السياسى التاريخ البرلمانى وكذلك دراسة حياة رجال السياسة ومذكراتهم التى تمكننا من فهم كثير من الوقائع السياسية — تلك الوقائع التى تحصل غالباً فى طى الكتمان ولا تتبين حقيقتها الا من نشر حياة الرجال الذين اشتركوا فيها أو مذكراتهم .

السياسة — السياسة هى ادارة شئون البلاد ادارة عملية ، وقد سماها بعض الكتاب فن الحكم أو علم الحكم العملى

وقد أصبحت السياسة فى هذه الأيام كثيرة التعقيد وأصبح ما يطلب من رجال السياسة متنوعا لدرجة كبيرة ، حتى أصبحت تستلزم لحسن القيام بها معلومات متعددة

ولا يكفى أن يكون الانسان ملما بكثير من العلوم ليصبح قادراً على سياسة الدول فان هناك من الصفات الخلقية ما يجب توفره فى الشخص وبعض هذه الصفات لا يغنى عنه أى مقدار من القراءة والتفكير ، بل تقويها تجارب الحكم العملى والاختلاط بالرجال ومعاناة الأعمال . فليس أقدر من هذه الأمور على اكساب الشخص المستعد الهدوء وبعد النظر وكيفية قيادة الرجال والتنبؤ بالمصاعب وكيفية الابتعاد عنها أو اقتحامها ، وبالجملة فليست السياسة من الفنون التى يكتسبها الانسان بالتعليم كما انه ليس هناك كتب أو قوانين يمكن لمن يعرفها أن يسوس الأغلبية فى مجلس النواب (١)

ويسمى الألمان هذا العلم « النظرية العامة للدولة » Allgemein staatslehre أما الانجليز والأمريكيون فيسمونه Political Science أو Politics وقد

(١) راجع بولوك Pollock مقدمة تاريخ العلوم السياسية المطبوع فى لندن سنة ١٨٩٠ صحيفة ٢

عرفه بول جانيه[1] بأنه علم الدولة على العموم معتبرة فى طبيعتها وفى قوانينها وفى أشكالها الأساسية . وموضوع هـذا العلم واسع النطاق فالانجليز والامريكيون يجعلونه شاملا للقواعد العامة المتعلقة بتركيب الدولة وأعمالهـا ، وكذلك المبادئ الأساسية التى يسترشد بها ذوو السلطة فى عمل القوانين المدنية والجنائية والادارية وفى القيام بالأعمال الداخلية والخارجية

أما الـكتاب الألمان فيقصرون هذا العلم على قليل مما ذكرنا فيرى بلونتشلى Bluntschli أن يقسم هذه المواد الى ثلاثة علوم مختلفة يسمى أحدها « النظرية العامة للدولة » والثانى «السياسة» والثالث القانون العام العمومى Droit public général وله ثلاثة كتب فى هذه المواضيع ترجمت الى اللغة الفرنسية . ويعرف علم السياسة بأنه العلم الذى يرشـد الدولة الى أداء واجباتها والى اختيار الوسائل الموصلة لأغراضها . أما أغلب الـكتاب الفرنسـين والبلجيكيين فيرون أن السياسة هى علم المبادىء العامة أو النظريات العامة للقانون الدستورى وغرضها دراسة الدولة من حيث تركيبها العام ، ومن حيث أصلها وتحـديد وظيفتها واختصاصاتها والوصول الى خير أشكالها وتسيير أعمالها

أما القانون الطبيعى فانه يبين لنا مشروعية الجماعات السياسية ويبين الحقوق الأساسية للفرد وللدولة وبعض الـكائنات الاجتماعية بينما علـم الاجتماع يكتفى بوصف نظرية العوامل السياسية والمؤثرات التى تقع منها أو عليها

وبالجملة فالعلوم السياسية تصف لنا الدولة نظراً وفـكرة وتساعدنا على دراسة تـكوينها وطريقة قيامها بأعمالها وعلى بحث الاصلاحات العملية التى يمكن ادخالها على النظم الموجودة توصلا الى تحسين كيفية مباشرة الحـكومة لسلطتها العامة ولحصول الفرد على ضمانات مؤكدة

(١) راجع كتاب Histoire de la science politique I p. LXXV

العلوم السياسية الخاصة — قد غالى بعض الكتاب فأدخلوا ضمن العلوم السياسية كل المسائل التى تعرض فى الحياة العامة ، فيقولون ان للحكومة سياسة دستورية وسياسة تشريعية وسياسة ادارية وسياسة جنائية وسياسة جمركية ، على أن المستحسن قصر هذا العلم على الصعوبات الدستورية ، أى على الاصلاحات التى تمس أساس الدولة والحريات العامة . أما دراسة القوانين المدنية والتجارية والجنائية ، فكل هذه موضوعات خاصة يسترشد الانسان فيها بمبادئ مغايرة للمبادىء السياسية وهذه المبادىء يجدها فى مختلف الكتب والمباحث الخاصة بهذه العلوم

الباب الثالث

تاريخ علم السياسة أو الأدوار المختلفة التى مر بها

ارسطو والسياسة — كان من حسنات أرسطو أن أدخل على دراسة علم الاجتماع طريقة الملاحظة والتحليل ولهذا يجب أن يسمى بحق مؤسس علم السياسة . فلم يكتف كسابقيه ببحث قواعد الحكم بحثا نظريا توصلا الى نظم خيالية وهمية ولكنه درس نظما حقيقية موجودة وقارنها ليكشف المبادئ العامة التى تسير عليها وصفاتها المميزة وعيوبها وبين أسباب ثباتها أو قلقلتها وهو الذى بين ضرورة جعل دستور كل دولة مطابقا لأحوالها الخاصة وظروفها ومركزها الاجتماعى . وقد نجح فى ملاحظة أكثر المشاهدات تعقيدا وحللها الى عناصرها واستخرج منها النظريات التى رأى انها مبنية عليها بعد ملاحظات دقيقة شاقة وخبرة طويلة بالتاريخ

وقد توصل أرسطو الى جمع مشاهدات عدة والى استنباط كثير من الحقائق التى أصبحت الآن من القواعد المألوفة فى علم السياسة ، وهو الذى أشار الى الرابطة بين العائلة والدولة فصحح خطأ وقع فيه أفلاطون لأنه ميز بين العائلة والدولة ، فالدولة مجموع عائلات وهى قادرة على اعانة نفسها أما العائلة فهى محتاجة الى الدولة فى حياتها ، وهو الذى بين ان أساس الدولة ليس اتفاق المحكومين بل ان نظام الدول نتيجة طبيعية ضرورية لارتقاء البشرية وان الانسان مدنى بالطبع أى انه خلق ليعيش وسط جماعة سياسية وبذلك يكون قد توصل الى دحض نظرية العقد الاجتماعى قبل نشوئها بعشرين قرنا

أما نظرية أرسطو فى شكل الحكومات وفى تتابع أشكال الدول فقد أصبحت من النظريات السياسية الاساسية

السياسة فى القرون الوسطى — كانت القرون الوسطى حافلة بالنزاع بين السلطة الدينية والسلطة الزمنية فانصرف هم الكتاب فى ذلك العصر الى تأييد أحد المذهبين على الآخر ولذا فان العلوم السياسية لم تتقدم تقدما يذكر فى ذلك العصر . وقد ميز هذه العصور وجود النظام الاقطاعى — ذلك النظام الذى يجعل الملكية العقارية أساس كل شىء والذى بمقتضاه أصبحت حقوق السلطة العامة حقوقا شخصية تنتقل كما تنتقل ملكية الارض

علم السياسة فى العصر الحديث — يصعب تحديد الزمن الذى يمكن أن نعتبر ان علم السياسة دخل فيه فى عصره الحديث . ويمكن على العموم اعتبار القرن الخامس عشر مبدأ ذلك العصر حيث ابتدأت تتحول فيه العلوم السياسية من علوم دينية الى علوم علمانية وبذلك اتسعت دائرة البحث فيها بتحريرها من نير آراء أرسطو وآراء رجال الدين

أما فى القرن السادس عشر فكان جل ما يشغل الباحثين السياسيين هو الاصلاح الدينى وأشهر كتاب ذلك العصر هو بودان Bodin الذى كان معاصرا لهنرى الرابع والذى ألف كتابا سماه كتاب الجمهورية Les livres de la République ومن أهم مباحثه فى هذا الكتاب مبحث « سلطان الدولة » الذى كان أساساً لمباحث كتاب متعددين فى دول مختلفة وخاصة فى انجلترا

هوبز ولوك — أما الحركة الفكرية فى القرن السابع عشر فكلها متصلة تقريبا بالثورة الانجليزية . وكان هوبز يكتب ضد هذه الثوره كما كان لوك يحبذها . أما فى فرنسا فان بوسويه Bossuet اتخذ مركز هوبز فى انجلترا وأخذ يدافع عن السلطة وكان من أهم المسائل التى تشغل الافكار مسائل « السلطان » وحق المقاومة وحق الثورة .

وأخذ هوبز يدافع عن عائلة ستوارت بدفاعه عن الحكم المطلق وعن عدم

المساس بسلطة الملك فكانت كتاباته كتابات حزبية وعلمية فى الوقت نفسه . وأخذ هوبز نظرية بودان عن السلطان وحاول اثبات مشروعية الحكم المطلق بحجج من عنده ثم أيد نظريته بذلك التفسير الذى فسر به نظرية العقد الاجتماعى

أما لوك فكان مدافعا قديرا عن الثورة وسنشرح رأيه تفصيلا عند بحثنا مسألة العقد الاجتماعى . وكانت كتاباته هادية لمونتسكيو وروسو فقد مهدت لمونتسكيو بحث نظريته « الفصل بين السلطات » كما مهدت لروسو بحث نظريته « عدم جواز التنزل عن السلطان »

مونتسكيو وروسو — ظهر فى القرن الثامن عشر كتابان كان لهما تأثير كبير على العلوم السياسية : أولهما كتاب مونتسكيو المسمى روح الشرائع l'Esprit des lois, 1748 والثانى كتاب العقد الاجتماعى لروسو J.J. Rousseau, Le Contrat Social, 1764 وهذان الكتابان يتصلان بالآراء العامة التى كانت سائدة فى القرن الثامن عشر .

أما مونتسكيو فانه قد توصل بدقة ملاحظته وبدراسته للحوادث وتحليل النظم المختلفة مستندا على التاريخ الى أن يشيد نظرية حكومة معتدلة تلطف فيها كل سلطة حرية السلطة الاخرى وهو فى الجملة يحبذ الدستور الانجليزى

ولكن روسو اتبع الطريقة النظرية وطريقة الاستقراءات المجردة فأوصلته الى نتيجة مخالفة لما وصل اليه مونتسكيو : فان بحثه قد أوصله الى تحبيذ الحكم الجمهورى وقد استنتج ان هناك ارادة عامة للشعب Volonté générale قادرة على كل شىء وان القانون هو تلك الارادة العامة

وقد شرح الاستاذ اسمان Esmein تأثير فلسفة القرن الثامن عشر وعلى الاخص كتابات مونتسكيو وروسو على علم السياسة واستخلص من بحثه ان هناك أربع نظريات أساسية ساعد الفيلسوفان على اذاعتها ونشرها وان لم يكن لهما فضل ابتكارها

وهذه النظريات هى : نظرية ان الأمة مصدر السلطات وهى التى يعبر عنها بسلطان الأمة Souveraineté populaire، ونظرية فصل السلطات Séparation des pouvoirs ، ونظرية حقوق الانسان Droits de l'homme ، وأخيراً نظرية الدساتير المكتوبة والسلطة المؤسسة Pouvoir Constituant

وقد أسس روسو مذهبه وتبعه كثير من الكتاب عكفوا على محاربة الاستبداد وعلى نشر مبادئ المساواة والعدالة

أما خلفاء مونتسكيو فقد عكفوا مثله على دراسة الدستور الانجليزى والاعجاب به وأسسوا مبدأ مبنيا على احترام التقاليد والتاريخ وأخص هؤلاء الكتاب ديلولم Delolme الذى ألف كتابا عن الدستور الانجليزى سنة ١٧٧١ لاقى نجاحا كبيرا ، وكذلك الكاتب الانجليزى بلاكستون Blakstone الذى نشر فى سنة ١٧٦٥ شرحه على القوانين الانجليزية

العلوم السياسية فى القرن التاسع عشر : كانت الثورة الفرنسية هى المحور الذى تدور عليه الكتابات السياسية فى القرن التاسع عشر ومن أهم المسائل التى أثارتها حق الافراد فى الاشتراك فى الحكم أو بعبارة أخرى حقهم فى مباشرة جزء من السلطان

فبعض الكتاب أخذ يحبذ نتائج الثورة وما جرّت من انتشار الديمقراطية ولكنه خشى اطراد تقدم الديمقراطية فأراد أن يقاوم نظرية « سلطان الشعب » بنظرية « سلطان العقل » La Souveraineté de la Raison . ومن هؤلاء جيزو Guizot وبنيامين كونستان B. Constant وقد تبعهم كثير من الكتاب مثل رنان Renan وجول سيمون Jules Simon

وهناك طائفة أخرى من الكتاب تعتقد صحة المبادئ الديمقراطية فتكتفى بملاحظتها ودراستها والبحث عما يصحح عيوبها ويقلل من أخطارها وهؤلاء نذكر

منهم دى توكفيل le Tocqueville وتين Taine وأميل دى لافيلى E.de Laveleye

الكتاب الاجتماعيون : قد أخذت أفكار المفكرين الحديثين اتجاها جديدا من عهد ليس ببعيد فقد نشأت مسائل جديدة استرعت اهتمامهم أكبرها خطرا هى المسألة الاجتماعية أى مسألة النزاع بين العمل ورأس المال وهذه الحالة قد أدخلت مسائل جديدة فى الشئون السياسية تستدعى حلولا جديدة قد تغاير الحلول المألوفة من قبل

ومن هذه المسائل التى أصبحت موضوع تفكير المفكرين وموضوع كتابة الكتاب مسألة تكوين الهيئة الاجتماعية ؛ ذلك ان الثورة الفرنسية قد ألغت نظام الطوائف والطبقات وما يتبع ذلك من تقسيم الأفراد الى طوائف وحرف فأصبح كل فرد قائما بذاته ضعيفا بنفسه أزاء قوة السلطة . وقد اعترض كثير من الكتاب على هذا النظام الفردى لأنهم وجدوا فيه سببا لضعف الفرد واستعباده ورأوا أنه لا بد من أن ينظم المجموع على نظام جديد ينجح فيه تأليف الجمعيات والنقابات التى تسهل على الفرد النجاح فى معترك الحياة . وهذه النظرية يناصرها تلاميذ الكاتب الاجتماعى القدير Leplay كما يناصرها الكتاب الاجتماعيون وكثير من السياسيين الذين أخذوا على أنفسهم ترويج مبدأ تمثيل الصوالح فى النظم الانتخابية نذكر منهم البلجيكى برنس Prins [1]

مذهب التداخل الحكومى : وهناك مسألة أخرى أصبحت تهم علم السياسة وهى مسألة تداخل الحكومة فى شئون الافراد أو بعبارة أخرى مسألة وظيفة الحكومة فقد سرت فى النصف الاول من القرن الماضى نظرية عدم تداخل الحكومة فى شئون الأفراد فدافع عنها فى المسائل الاقتصادية أصحاب مذهب التبادل الحر أو مذهب « دعهم وما يعملون » Laisser faire,laisser

(١) راجع كتابيه La démocratie et le régime parlementaire, L'organisation de la liberté et le devoir social.

passer ويمثل هذا الرأى فى فرنسا من الاقتصاديين كثيرون أهمهم باستيا Bastiat ولابولى Labouleye وجول سيمون Jules Simon لوروا بوليو Leroi - Beaulieu وفى المانيا هومبولت Humbolt وموهل Mohl وفى انجلترا ستوارت ميل Stuart Mill وهربرت سبنسر Herbert Spencer وهكسلى Huxley

أما المذهب الاجتماعى (الاشتراكى) الحديث فيدين بنظرية تناقض تلك النظرية وترمى الى تداخل الحكومة فى كثير من شئوون الأفراد أيفاء لهؤلاء الافراد بالسعادة والهناء وأهم من كتب فى هذا الموضوع لاسال Lassalle وكارل ماركس Karl Marx الذى ألف كتابا سماه رأس المال Le Capital أحدث ثورة فكرية بالغة

المذهب الديمقراطى : أما المذهب الديمقراطى المعاصر فيدافع عن الاساسات الاصلية للنظام الاجتماعى وهى الدين والعائلة وحرية التعاقد ولكنه يتطلب أن تكون القوانين أكثر عدالة وأكثر نظراً إلى مساعدة الضعفاء وهذا المذهب لايرى بأساً من تداخل الحكومة فى كثير من شئون الافراد بقصد الوصول الى أصلاحات اجتماعية . وأهم دعاة هذا المذهب هم ادم سميث Adam Smith وديبون وايت Dupont White وستوارت ميل Stuart Mill فى كتاباته الاخيرة ودى لافيلى De Laveleye [1]

المسائل الحالية : أما فى الوقت الحاضر فان المسائل التى تشغل بال مفكرى السياسة هى مسائل الشخصية المعنوية والسلطان والتمثيل السياسى اى طرق الانتخاب وأهم الكتب السياسية التى تكتب فى الوقت الحاضر ماهى إلا

(١) راجع Laveleye, Le Socialisme Contemporain, La quintessence du Socialisme, Le Socialisme d'Etat وراجع فيما يختص بالكتاب الانجلوساكسون Pollock, An Introduction to the Science of Politics: Burgess, Political Science, Consitutional Law.

توضيح وشرح لهذه المسائل . وقد صدر فى فرنسا كتاب جليل للاستاذ ديجوى
L . Duguit, L' Etat le Droit objectif et la loi . كانت له رنة فى عالم
السياسة كما صدر كتابان قيمان عن موضوع الشخصية المعنوية هما
Vareilles Sommières, les personnes morales, L. Michoud, La Personnalités Morale et son application

وستتاح لنا الفرصة للأستشهاد بهذه المؤلفات الجليلة . أما فى المانيا فقد كتب كل من لابند Laband وجربر Gerber وجلينك Gellinek على هذه المواضيع أبحاثا مستفيضة .

وكل هذه المؤلفات ترمى الى ان علوم الاجتماع (السيوسيولوجيا) والفلسفة والقانون المقارن ليست كافية لتنوير علم السياسة وأن الطريقة الوحيدة المثمرة هى الطريقة التاريخية لانها بدراستها للمسائل الواقعة وللتطورات العامة ومقارنة النظم المختلفة تتوصل الى دراسة النظم والمذاهب السياسية وتحليلها وتقديرها وتصف أصلها ومنشأها وكيفية تطبيقها

وتحت تأثير هذه النظريات سنبحث من الوجهة التاريخية وبغاية الاختصار تاريخ النظم الدستورية فى مصر والاطوار التى مرت بها

الكتاب الاول

النظريات الدستورية الاساسية

ليس من السهل دراسة أى نظام دستورى قبل دراسة النظريات العامة التى تبنى عليها الدساتير . وهذه النظريات العامة تبحث فى نظام الجماعات السياسية وحقوق الأفراد والدولة وماهيتها وسلطتها وأشكالها وسيحوى هذا القسم ملخصا وجيزا للمواد التى اصطلح على تسميتها بعلم سياسة الدول **Political Science**

وسنبحث على التوالى المسائل الآتية

١ — الجماعة السياسية أى الدولة

٢ — الحقوق الفردية أى الشخصية

٣ — الحكومة

٤ — نظرية الدساتير المكتوبة

٥ — نظرية السلطات وفصلها

٦ — الاشكال السياسية للدول

ولم نتبع فى هذا الترتيب سياق مواد الدستور بل أردنا اتباع ترتيب منطقى

الباب الاول

الدولة

نبحث تحت هذا الباب المواضيع الآتية

١ — نظرية الدولة

٢ — نشوء وتكوين الدول (أصل الدولة)

٣ — فكرة الدولة

الفصل الأول

نظرية الدولة

اذا لاحظنا الدول الحاضرة أو الغابرة كبيرها وصغيرها لوجدنا انها تتحد جميعاً من بعض الوجوه وفى بعض عناصرها ، فاذا اكتشفنا هـذه المميزات المشتركة بينها ورتبناها أمكننا أن نصل الى تعريف الدولة والى أركانها

وهذه العناصر يجمعها تعريف الدولة الآتى :

« الدولة جماعة مستقلة من الافراد المجتمعين الذين يعيشون بصفة مستمرة على أرض معينـة بينهم طبقة حاكمة وطبقة محكومة » بلنتشلى (١) Bluntschli

ويستخلص من هذا التعريف أن هناك خمسة أركان مكونة للدولة : أرض وشعب واستقلال أى وحدة واستمرار ونظام وسلطان . وهذه العناصر موجودة فى كل دولة فلنشرح كلا منها على حده

الركن الاول — أول ما يشترط فى الدولة أن يكون لهـا بقعة من الأرض تقيم فيها ويمتد عليها سلطانها فالجماعـة المتنقلة لا يمكن اعتبارها دولة لانعدام هذا الركن مثل اليهود المنتشرين فى أركان الأرض قبل أن يكون لهم وطن قومى وكالقبائل الجرمانية بعد انحلال الدولة الرومانية المقدسة فانه لا يمكن اعتبارهم دولا

وتشمل الأرض فى هذا المعنى الأنهار والبحيرات كما تشمل أيضاً منطقة من

(١) وقد عرفها هولاند : الدولة جماعة كبيرة من الناس تحتل عادة بقعة معينة من الارض تسود فيها ارادة الاغلبيه أو ارادة طبقة معينه بقوة تلك الاغلبية أو الطبقة سيادة تنفذ على كل من يعارضها وعرفها الرئيس ولسن فى كتابه : The State بانها شعب منظم خاضع للقانون يقطن أرضا معينة

البحر ممتدة على شاطىء الدولة عرضها ثلاثة أميال ولا يمكن اعتبارهذه الارض مملوكة للحاكم ملكا كان أو رئيساً فقد انقضى ذلك الزمن الذى كانت تعتبرفيه أراضى الدولة مملوكة لشخص الحاكم ، ويترتب على ذلك انه لا يحق للحاكم أن يتنازل عن شئ من أملاك الدولة ولا يرهنه

وقد تكون أملاك الدولة متصلة ومتقاربة كدولة سويسرا أو منفصلة ومتباعدة كبريطانيا العظمى وقد تكون محصورة من كل الجهات بأملاك دولة أخرى كجمهورية سان مارينو فى ايطاليا ، وقد تكون حدود هذه الأملاك طبيعية كالجبال والأنهار والبحارأوحدوداً وهمية فاذا كان الحد نهرا صالحاً للملاحة فان الحد يعتبر الخط الوهمى الذى يقسم الجزء الذى يصلح للملاحة الى قسمين متساويين وان كان نهراً لا يصلح للملاحة فان الحد يكون خطاً وهمياً يمر فى منتصف المسافة بين الشاطئين

ولمساحة أملاك الدولة تأثير كبير على مقدرتها على الدفاع عن نفسها بل وعلى شكل حكومتها ونفوذها بين الدول ، وقد اختلف الكتاب هل تعتبرسعة الملك مصدر قوة أو ضعف خصوصاً اذا كانت أجزاؤه متباعدة أوكان مسكوناً بأجناس متعددة ولكن الرأى الغالب هو أن الدولة يكثر نفوذها كلما انبسط ملكها وهذا مادعا الدول العظمى الى التزاحم على استعمار البلاد الأفريقية والاسيوية

ولا يوجد حد معين لمقدار المساحة التى يجب أن تقيم عليها الدولة فالدول تختلف اتساعا وضيقاً فمن جمهورية موناكو وسان مارينو التى لا تتجاوز بضعة المئات من الأميال المربعة الى الامبراطورية البريطانية والولايات المتحدة التى تحكم على ملايين الاميال . ويلاحظ انه فى القرون الوسطى كانت الدول كثيرة العدد قليلة المساحة فايطاليا وفرنسا واسبانيا وألمانيا الحالية كانت مقسمة الى

عدة دول صغيرة انضم بعضها الى بعض لتكون الدول الحالية ولا يبعد أن تكون الدول المستقبلة أوسع نطاقاً من الدول الحالية

الركن الثانى — الافراد : لا يمكن أن نطلق اسم دولة على أرض خالية كما ان جماعة من السكان بغير مقر ثابت لا يعتبرون دوله

وتختلف الدول أيضاً بالنسبة لعدد سكانها ، فان هذا العدد يتناسب عادة مع سعة البلاد وضيقها وقدرتها على الانتاج ولكن المهم هو أن يكون السكان بعدد يكفى لأن تكون بينهم طبقة حاكمة وطبقة محكومة

الركن الثالث — الوحدة : ويراد بها الوحدة السياسية وهى أن يكون الافراد الذين يسكنون بقعة معينة غير تابعين سياسيا لوحدة أكبر منها : فالولايات المتحدة ليست دولا لانها تدخل ضمن وحدة أكبر وهى دولة الولايات المتحدة وكذلك ايرلاندة ليست دولة لانها تدخل ضمن وحدة أكبر وهى المملكة المتحدة

الركن الرابع — النظام : وهو ركن من الاركان المهمة لتكوين الدولة وهو قيام سلطة يخضع لها المجموع فلو وجدت الاركان الاخرى وانعدم هذا الركن فلا دولة . ومثال ذلك ما اذا اضطرت حادثة غرق جماعة كبيرة من الناس الى النزول فى جزيرة غير مأهولة وليست مملوكة لاحد . فان هذه الجماعة لا تكون دولة لانعدام السلطة التى يخضع لها المجموع

فيلزم أن يكون فى كل دولة طبقة حاكمة وطبقة محكومة فاذا انعدم هذا المميز أصبحت المسألة فوضى ولكن لا يشترط أن تكون الحكومة معقدة التركيب متشعبة الوظائف كالحكومات الحالية فالعبرة بوجود الحكم لا بمقدار امتداده فيكفى أن تكون هناك إرادة مطاعة وأفراد مطيعون

الركن الخامس — السلطان : هو ما يعبر عنه « بسلطان الدولة »

Souveraineté وهو السلطة التى لاحد لها على جميع الاشخاص والجماعات والاشياء التى تدخل ضمن حدود الدولة والتى تمنع أى سلطة أخرى من التداخل فى شئونها وقد يوصف هذا السلطان بأنه داخلى أو خارجى فهو موضوع بحث القانون الدولى والقانون الدستورى ومهما يكن من اختلاف العلماء فى ماهية السلطان ومركزه من الدولة فانهم متفقون على أن تمتعها بالسلطان التام شرط أساسى لوجودها فلا بد فى كل دولة من وجود سلطة لها الرأى الاعلى يمكنها أن تفرض أوامرها على بقية الرعية

ويتساهل قليل من الكتاب فى هذا الركن وفى اعتباره ركناً أساسياً للدولة فهناك جماعات لها دستورها ولها نظامها الادارى ولكنها مع ذلك خاضعة لرقابه أجنبية كلياً أو جزئياً فيما يختص بعلاقاتها الخارجية ومثالها الدول المحمية والدول الخاضعة لسيادة دوله أخرى . وبعض هذه الدول حر إلى درجة كبيرة فى شئونه الداخلية وقد يكون حراً أيضاً فى شئونه الخارجية إلى درجة محدودة فقد يباح لبعضها إرسال الممثلين السياسيين والقناصل وأن يوافق على المعاهدات التجارية وتسمى هذه الدول دولا منتقصة السلطان مع أنها فى الواقع ليست دولا ولكنها أجزاء من دول أخرى قد تتحول الى دول تامة السلطان بقطعها علاقتها مع الدول التى كانت تسودها

تبين مما تقدم أن الارض والسكان والوحدة والنظام والسلطان هى أركان الدولة ويزيد بعض الكتاب أن هناك صفات متممة للدولة كالدوام والاستمرار ولا يقصد بالدوام أن الدولة متى وجدت تستمر قائمة خالدة فالتاريخ مملوء بأمثلة دول انقضت ببسط سلطان دولة أخرى عليها أو بقبولها الاندماج بارادتها ضمن دولة أخرى كما أنه ليس من المستحيل عقلا أن تنقضى الدولة برحيل سكانها عن أراضيها أو تشتيتهم أو بهلاك سكانها فى كارثة عامة وانما المقصود بالدوام والاستمرار

هو أنه لما كان نظام الدول ضروريا لسعادة النوع البشرى بل للمحافظة عليه وعلى كيانه فان هذا النظام لابد وأن يكون دائما ومستمراً . فما من نظام يمكن أن يقوم مقام هذا النظام ولا أن يؤدى وظيفته. وليس من الضرورى أن يكون لتغيير نظام الحكم فى دولة تأثير على صفة الاستمرار بل الواقع ان نظام الحكم قد يتغير بسبب الثورات وبأسباب أخرى مشروعة بغير أن يتعرض كيان الدولة ـ كدولة ـ لأى خطر لأن الحكومات ليست خالدة وماهى إلا وكيل الدولة يعبر عن ارادتها فقد تتغير الحكومة من ملكية إلى جمهورية وقد يتغير لقب الحاكم أو يتغير نظام الحكم من نظام مطلق إلى نظام دستورى بغير أن يكون لذلك تأثير على كيان الدوله من الوجهة القانونية ولا على حقوقها أو واجباتها اللهم إلا إذا نتج من هذا التغير انتقال الدولة من حالة النظام الى حالة الفوضى وهاهى فرنسا تغير الحكم فيهامن ملكى إلى جمهورى إلى أمبراطورى ثم إلى ملكى فالى جمهورى ثم إلى أمبراطورى وأخيراً إلى جمهورى للمرة الثالثة ولكن استمرارها كدولة لم ينقطع رغم التغييرات التى مرت عليها

الفصل الثانى

أصل الدول [1]

ليس أصل الدول من الموضوعات التى يقتصر على بحثها فى علم واحد فهى من المواضيع الداخلة فى علم الفلسفة وفى علم التاريخ فالمؤرخ يحاول معرفة الظروف

(١) راجع فيما يختص بأصل الدول المؤلفات الآتية :

Dealey The Development of the State; Burgess, Political Science and Constitutional Law; Fouillé – La Science Sociale Contemporaine; (Capital) Jenks – History of Politics; Le acock— Elements of Political Science; Locke — Two Treatises of "Essays on Government"; Maine, – Early History of Institutions; Maine— Early Law and Custom; Mc.Lennan, – The Patriarchal Theory; Rousseau - Le Contrat Social; Hobbes - Leviathan

والوقائع التى اقترنت بنشوء دولة أو دول معينة والفيلسوف يبحث فى حكمة وجود الدول جميعا

وليس غرضنا من بحث أصل الدول الآن أن نعرف سبب وجود ذلك النظام السياسى الذى تنقسم فيه الناس الى طبقتين حاكمة وأخرى محكومة فان هذا مبحث آخر ولكن الغرض هو معرفة الأسباب التى تدعو الانسان أن يعيش دائما فى جماعات منظمة وهل هذا النظام طبيعى أو هو مفروض على البشر من سلطة قاهرة وهل من الممكن أن يعيش الانسان تحت نظام غير هذا النظام

يتبين لنا ان الانسان لا يحب العزلة ولا يمكنه أن يعيش عيشة غير اجتماعية وسنبين ان هذا الميل الطبيعى فى الانسان لا يمكن أن يكتفى معه بمعيشة عائلية أو معيشة ضمن منطقة معينة . وقد عبر أرسطو أحسن تعبير عن هذه الحالة بأن وصف الانسان بأنه « مدنى بالطبع »

وأول ملاحظة تسترعى الأنظار ان وجود دول أو جماعات سياسية منظمة مستقلة عما عداها هو من الظواهر العامة الدائمة ، وهذا يدلنا على ان هذا النظام نظام ضرورى أى انه لا يمكن للجماعات أن تعيش بدونه

ولو لم يكن هذا النظام ضروريا لوجدنا أن هناك جماعات تعيش فقط تحت النظام العائلى بغير أن تكون خاضعة لسلطان دولة أوحكومة منظمة

وفى الواقع فان هذا النظام ليس من النظم الاختيارية بل هو نظام مفروض على الانسان بطبيعة تكوينه وطبيعة الجماعة التى يعيش فيها وهو من هذه الوجهة نظام مشروع ونظام اجبارى أى أنه لا يسمح لأحد بالخروج عنه أو بالمعيشة خارج تلك الحياة السياسية المنظمة : فليس لأى فرد من الأفراد أن يبقى فى عزلة عن الناس ويعلنهم أنه مستقل عن الدولة وفى غنى عن حمايتها وانه لما كان غير محتاج لحمايتها فكذلك لا يتقيد بقوانينها

بينا أن طبيعة الفرد وطبيعة الجماعة تتطلب التنظيم السياسى أو بعبارة أخرى

المعيشة تحت نظام الدولة ، فحاجات الانسان ومداركه ولغته تستدعى أن يعيش فى وسط أمثاله وأن يجد منهم المعونة والنصيحة والاخلاص وليس النظام العائلى بكاف لسد هذه الحاجات فهل يمكننا أن نجد عائلة يمكنها أن تعيش مستقلة عن العائلات الاخرى لاتحتاج إلى مخاطبتها أو معاونتها ؟ ومن الجهة الاخرى لايمكننا أن نعتبر البشر جميعاً جمعية واحدة يحصل الانسان منها على مايسد عوزه لأن التعاون لايمكن أن يحصل بين أفراد بعدت شقتهم

ولا يمكن أن نعتبر أن أصل الدولة هو حب الافراد بغريزتهم لذلك النظام لانه يوجد أفراد يميلون إلى الفوضى بطبيعتهم ولا يروق فى عينهم أى نظام ولذلك يرجع بعض الكتاب أصل الدولة الى شىء أسمى من الذوق البشرى وهو الارادة الالهية

ومهما يكن من هذه الآراء فقد حاول الكتاب فى مختلف العصور أن يرجعوا أصل الدول الى عدة نظريات نشرحها فيما يلى : —

نظرية التفويض الالهى — Droit Divin : سادت هذه النظرية فى العصور القديمة ومؤداها ان الله اختار الملوك وفوض اليهم الحكم والنظر فى شؤون الرعية فسلطانهم مستمد من الخالق ولا يؤدون حسابا لأحد سواه . ونجد آثار هذا الزعم فى « معاهدة التحالف المقدس » المعقودة بين النمسا وبروسيا سنة ١٨١٥ ، فقد جاء فى هذه المعاهدة ان الملوك المتحالفين يعتبرون أنفسهم مفوضين من الله بحكم شعوبهم وان واجباتهم كحكام يستمدونها من الله عز وجل. واستمر امبراطور ألمانيا يعتقد انه يحكم بتفويض الهى الى تاريخ تنازله عن العرش سنة ١٩١٩

ولكن هذه النظرية قد اندثرت أمام تنور الشعوب ومطالبتها بالاشتراك فى تسيير شؤونها ، فالنظرية ما هى الا وسيلة مبتكرة لتبرير الحكم المطلق بغير أن يؤدى الملك حسابا لأحد . ولا يمكن أن تقبل هذه النظرية اللهم الا أن يكون

المراد منها ان الله قد أوحى على عبيده حب النظام والطاعة لولى الأمر ، أو ان الملوك فى حكمهم للرعية مقيدون باتباع الشرائع السماوية وان الحكومات الأولى بدأت تحت التأثير الدينى ، فكان الحاكم يجمع بين السلطة الزمنية والدينية

نظرية العقد الاجتماعى — Contrat social : ملخص هذه النظرية ان مشروعية الحكم آتية من التعاقد أى من اتفاق الافراد بعضهم مع بعض . وقد سادت هذه النظرية فى القرن السابع عشر ، وكانت سببا لعدة ثورات . ويقول دعاتها ان الانسان كان يعيش فى حالة طبيعية لا يخضع الا للقانون الطبعى وهو ذلك الالهام الداخلى الذى يرشد الانسان الى حدود حقوقه وواجباته ازاء بقية الافراد وكل فرد حر يعمل ما يريد ، ولا يخرجه من هذه الحرية الا تعاقده مع بقية الافراد . وأول من أوجد هذه النظرية وتمسك بها قسيس استخدمها للحط من مقام السلطة الزمنية ليدافع بها عن سلطة الكنيسة فى أواخر القرن السادس عشر

ومن أشهر دعاتها فى القرن السابع عشر والثامن عشر هوبز Th. Hobbes ولوك Locke فى انجلترا ثم روسو J. J. Rousseau فى فرنسا

ويتفق جميع القائلين بها على أن الانسان خلق حرا مساويا فى حريته لكل انسان آخر لا يعترف لاحد بسلطان عليه ولا حد لحريته الا ما يوحى به القانون الطبيعى . ولكنهم اختلفوا فى تصوير تلك الحالة الطبيعية كما اختلفوا فى النتائج التى بنوها على نظرياتهم

فيرى هوبز *Hobbes* أن الانسان خلق ميالا الى الانانية وحب الذات فاذا اتصف بخلق كريم كالاحسان فانما يرجع ذلك الى أنانيته وحبه التلذذ من هذا العمل . واذا أشفق على من انتابته مصيبة فانما يشفق عليه خوفا من أن يصيبه مثلها وانه يحب العزلة ولا يرغب فى الاجتماع ، لان كل فرد يريد أن يستأثر بكل المنافع فهو دائما فى حالة حرب وكفاح كالذئب الجائع لا قانون يردعه ولا حق يعترف به الا حق القوة

أما لوك فانه يخالفه فى تصوير هذه الحالة فالانسان — فى رأيه — ليس شريرا بطبعه كما وصفه هوبز بل مشبعا بروح العدل ، وقد كان يعيش بحرية تامة داخل حدود القانون الطبعى . وعرف لوك الحالة الطبيعية بأنها حالة حرية تامة يعمل الانسان فيها ما يريد بغير استئذان أحد أو تقيد بارادة أحد . ومع انها حالة حرية ، فهى ليست حالة اباحة تامة لوجود القانون الطبعى الذى يلهم كل فرد حقوقه وواجباته ويقضى هذا القانون الا يضار أحد فى شخصه ولا فى ماله ولا فى صحته لان الكل من خلق خالق حكيم قادر ولما لم تكن هناك سلطة أو هيئة تطبق ذلك القانون الطبعى فكان لكل فرد أن يعاقب من اعتدى عليه

ولكن الفرد لم يكن ليقنع بهذه الحالة الطبعية لما يعتورها من الشك والابهام فليس فيها قانون موضوع متفق عليه ولا قاض يطبق القانون ويفصل بين المتنازعين فالفرد مضطر أن يقضى فى مسائله بنفسه ، فاجتهد أن يخرج من هذه الحالة التى لا يرضاها الى حالة خير منها

فالفارق بين الحالة الطبعية كما صورها هوبز وكما صورها لوك هو أن لوك يرى ان حرية الفرد مقيدة بالقانون الطبعى ، فليس للفرد أن يعمل كل ما تمكنه قوته من عمله بل هو حر فقط فى أن يعمل مالا يتعارض مع حرية الافراد الآخرين المساوية لحريته ، فالحق ليس للقوة المادية كما يرى هوبز بل ان حق الشخص مقيد بعدم الاعتداء على حقوق الآخرين

أما روسو Rousseau فانه كان يرى أن الحالة الطبعية حالة غبطة وهناء ، بل كانت أسعد حالة كان عليها الفرد ، ولكن لما كثر النسل عجزت الحرية عن ايفائه بالسعادة التامة فسعى الفرد للخروج من هذه الحالة والاستعاضة عن الحرية الطبيعية بحرية مدنية

هذا هو وصف الحاله السابقة على التعاقد ولكل من هؤلاء الكتاب رأى فى كيفية انتقال الفرد من هذه الحالة إلى الحالة الجديدة التى يعيش عليها الآن

فيرى هوبز أن كل فرد قبل أن يتنازل عن حريته إلى فرد أو إلى جماعة مشترطا فى ذلك تنازل بقية الأفراد الى ذلك الفرد أو تلك الجماعة ، فهناك تنازل عام الى الحاكم مقابل التمتع بحقوق قانونية والاستعاضة عن تعددالارادات بارادة واحدة يخضع لها المجموع ، فالفرد يتنازل عن حريته المطلقة ليتمتع بالحماية

ويرى لوك أن المجتمع تعاقد مع فرد على أن تتنازل الافراد له عن حريتهم مقابل تمتعها بحماية ذلك الفرد فيختلف عن هوبز فى أنه يعتبر الملك طرفا فى العقد فلا تجب طاعته الا إذا قام بنصيبه من العقد وهو حماية الفرد. أما هوبز فيعتبر أن الملك ليس طرفا فى العقد ، فهوبز يدافع عن الملكية المطلقة — ولوك يدافع عن الملكية المقيدة ويبرر الثورة الانجليزية

أما روسو فيرى أن مصلحة الفرد قضت عليه أن ينضم الى أبناء جنسه مستعيضاً عن الحرية الطبعية بحرية مدنية دفاعا عن نفسه وما يملك. وهو باطاعته المجموع انما يطيع نفسه ويحافظ على حريته فالعقد واقع بين الفرد والمجموع وما الملك إلا وكيل هذا المجموع يعزله المجموع متى أراد بغير توقف على اخلال بعقد لان الملك ليس طرفا فى العقد

نقد هذه النظرية — انتشرت هذه النظرية كما تقدم فى القرنين السابع عشر والثامن عشر ولكن فى القرن التاسع عشر كانت محل بحث كثير من النقاد مثل السير هنرى مين Sir Henry Maine وبنتهام Bentham والاستاذ بلونتشلى Bluntschli وغيرهم

ويؤخذ على هذه النظرية أن ليس لها أساس فى التاريخ فلم يسجل لنا التاريخ أن الأفراد اجتمعوا وتعاقدوا عقدا ينقلهم من حالة الهمجية الى حالة التنظيم السياسى بل أن فكرة التعاقد نفسها فكرة تتجاوز ما يمكن للشخص فى هذه الحالة أن يدركه . قد يكون للتعاقد أثر كبير فى تكييف النظم السياسية ولكن لايمكن التسليم بأن العقد هو أساس نشوء الدول

وفكرة التعاقد باعتبار أنها أصل للدول ترتكز على أساس فاسد فان تعليق نظام الحكم على ارادة الفرد لايخلو عن خطر اذ الواقع أن الفرد يوجد فى الدولة أراد أم لم يرد. ووجوده فيها مبنى على الطبيعة لاعلى فكرة التعاقد فطاعة الفرد للدولة كطاعة الطفل لرب العائلة. وقد كان استبداد الملوك سبباً فى اختراع هذه النظرية فان الناس عند مارأوا الملوك يظلمونهم ويتهاونون فى واجباتهم أنسوا لهذه النظرية التى تجعل للفرد حقوقا على الملك مقابل حقوق الملك على الفرد وكان هذا أساس الفكرة التى انتشرت بعد ذلك بأن سلطان الملك يستمد من رضاء الشعب وأن الشعب له أن يعزل الملك اذا أساء التصرف

ومهما يكن من فساد هذه النظرية كتعليل لنشوء الدول فما لانزاع فيه أن علاقة الحاكم بالمحكومين هى تبادل الحقوق والواجبات — تبادل الطاعة والحماية، وأن لكل فرد الحق أن يكون له نصيب فى تكييف حكومته . أما القول بأن العقد هو أساس الحكومات فينافيه المشاهد من أن الانسان مدنى بالطبع كما قال أرسطو فهو فى جماعة منظمة مهما كانت فطرية أو قليلة الرقى

النظرية العائلية لنشوء الدولة — يقول دعاة هذه النظرية أن الجماعة أو الدولة ماهى إلا عائلة كبيرة ابتدأت أصلا بسيطة التركيب من أب وأم وأطفال ولما كثر عدد أفراد العائلة من طريق تزاوج الاولاد وتناسلهم تكونت عائلات جديدة ولكن أب العائلة الاولى ظل محافظاً على سلطته على جميع الأفراد فاذا كبرت العائلة أصبحت قبيلة. فاذا كثر أفراد القبيلة انتقل بعضهم الى مكان آخر وكونوا قبائل أخرى تربطها بالقبيلة الاولى رابطة النسب فوحدت من مجهوداتها خصوصاً فى الحرب الخارجيه وادى ذلك الى ايجاد سلطة واحدة يأتمرون بأمرها وبذلك أصبحت دولة وهكذا كان تكون دولة اليهود المقامة على اتحاد اثنى عشر سبطاً تنسب كلها الى يعقوب

وأشهر من قال بهذه النظرية السير هنرى مين فى القرن التاسع عشر فى كتابيه Ancient Law و Early History of Institutions والاستاذ Duguit الفرنسى

ولكن المباحث الحديثة التاريخية والاجتماعية زعزعت هذه النظرية الى درجة كبيرة فقد ثبت أن سلطة الاب لم تكن عامة فى التاريخ القديم فكثير من الجماعات المتوحشة التى تعيش فى الوقت الحاضر والتى أمكن الوقوف على نظامها لا تعرف سلطة للأب بل ينتسب فيها الطفل لأمه وعائلة أمه ويقول مكلنان Mc.Lennan أن أصل الدول سابق على نشوء سلطة الاب ويرجع الى الزمن الذى كان يتعدد فيه الازواج للزوجة الواحدة وقت ان كان الشخص ينتسب إلى أمه لا إلى أبيه

وسواء كان الاصح هو أن الدول نشأت من عائلات أساسها الاب أو الام فانه مما لا نزاع فيه أنها لم تنشا كلها من أصل واحد فهنا سادت سلطة الاب وهناك سادت سلطة الام. والعائلة والدولة مختلفان تمام الاختلاف وربما وجد نظام الدول قبل أن يعرف نظام العائلة

نظرية القوة أو التغلب — ينسب بعض الكتاب نشوء الدول الى القوة أو التغلب فيقولون أن الطبيعة تقضى بخضوع الضعيف للقوى وانه فى كل جماعة من الجماعات فريق ضعيف وفريق قوى وقد تكون هذه القوة مادية أو اقتصادية أو دينية أو أدبية أو عددية وأن الفئة الضعيفة تطيع الفئة القوية رغبة فى الحصول على حمايتها وتأييدها

ويستدلون على صحة هذا الرأى بأن الدول الموجودة لم تكتسب هذه الصفة الا عقب حروب نجحت فيها بقوتها وأنه لا يكاد يتصور الانسان قيام دولة بغير جيش ومعدات حربية

وعيب هذه النظرية أنها تخضع الحق للقوة حالة أن القوة يجب أن تعتبر

منفذة للحق لاخضعة له ولعلها نتيجة رد الفعل لنظرية العقد الاجتماعى التى تنسب أصل الدول الى مجرد الاتفاق ناسية ماللقوة من الاثر فى تكوين الدول

وهناك من يقول أن الدول نشأت وتكونت تحت ضغط العوامل الاقتصادية فما الدول إلا مؤامرات من أرباب الاموال يستحلون بها أخذ مال العمال واخضاعهم لسلطانهم

وهؤلاء كدعاة نظرية التغلب مخطئون فى أنهم ينظرون الى المسألة من وجهة واحدة تاركين الوجهات الاخرى ، فيكبرون من أثر عامل من العوامل ويغمضون عيونهم عن العوامل الباقية . ولو تأملوا لوجدوا أن القوة عامل فقط والمال عامل فقط كما ان الدين والاتفاق عوامل تتحد جميعها على ايجاد الدول والمحافظة على بقائها

نظرية التطور التاريخى — تبين لنا من شرح النظريات السابقة انه ليس من الممكن التسليم بأن أصل الدول يرجع الى التفويض الالهى ولا هو نتيجة اتفاق وتعاقد وليس هو نتيجة القوة القاهرة . والذى يميل اليه أغلب الكتاب أن الدول تكونت تكوناً تاريخيا أوهى عبارة عن نمو طبعى تطور على تعاقب العصور حتى وصل الى الحالة التى هى عليها الآن وقد أوضح العلامة Burgess فى كتابه Political Science & Constitutional Law هذه النظرية بقوله :

« ان القول بأن الدولة ثمرة التاريخ معناه أنها عبارة عن التقدم التدريجى المستمر للنوع البشرى ، فقد ابتدأت ناقصة وتحسنت تدريجا وما زال التحسن آخذا فى التقدم الى ايجاد نظام تام موحد يشمل جميع الهيئة البشرية »

ومن البديهى أن الشعور السياسى لم ينشأ فى الجماعات طفرة بل لابد أن تكون الدول قد استلزم مرور زمن كبير وأن يكون الشعور بضرورة تكون الدول قد أحس به فريق قليل ثم انتشر تدريجا حتى أصبح عاما ومع تقدم

المدنية والعمران يصبح نظام الدول معقدا بعد ان كان بسيطا ويصبح مما لا غنى عنه بعد ان كان يعيش الفرد بدونه ولا أدل على ذلك من ان نظام الدول يتغير تحت أعيننا حسب مقتضيات الاحوال مع ان حياة الفرد قصيرة اذاقيست باعمار الدول وان النظم الحالية تغاير النظم السابقة وتؤدى الى نظم مغايرة لها

وقد رأينا كيف ان الحرب الاوربية الاخيرة أثرت على نظم الدول فغيرت نظما كان يجرى عليها العمل من قديم وما كان يظن امكان تغيرها بهذه السرعة

واذا فهمنا النظريات المتقدمة على حقيقتها أمكننا أن نوفق بينها وبين نظرية التطور التاريخى فقد كان للاديان تأثير فى تعويد الفرد على الطاعة وفى نقله من حالة الهمجية وتعويده احترام القانون والنظام وكان للقوة تأثير كبير فان الاشخاص الممتازين استطاعوا بها أن ينقلوا الفرد من حالتهالفطرية الى حالة مدنية وكذلك كان للاتفاق أو التعاقد أثر فعالفى تكييف أشكال الحكومات

فلا يمكن أن ينسب نشوء الدول الى أصل واحد كما لايمكن أن نقول ان كل الدول ابتدأت من أصول متشابهة ومرت فى أطوار متشابهة وكذلك لا يمكن أن ننسب نشوء الدول الى عامل واحد من هذه العوامل المختلفة بل الواقع هو أن كل العوامل تعاونت على ايجاد هذه النتيجة وساعدها على ذلك ميل الفرد الطبيعى الى الاجتماع فانتقل الفرد من الحالة الهمجية الى الحالة المدنيـة الى خضوعه الى دولة منظمة ابتدأت بسيطة ثم تطورت تدريجاً وسيستمر هـذا التطور فيعدل من نظام الدول كلما دعت احتياجات العصور الى تغيير فى نظامها

الفصل الثالث

شخصية الدولة

بينا فى شرحنا تعريف الدولة ان من أركانها وجود طبقة حاكمة وطبقة محكومة ، وهذه الطبقة الحاكمة ليس لها فضل على الطبقة المحكومة لأنها مكونة من أفراد مثلهم وهذا يدعونا للتساؤل كيف اكتسبت هذه الطبقة الحاكمة سلطة الأمر والنهى على الطبقة المحكومة

والجواب على ذلك أن الحكام لا يستمدون سلطتهم من أشخاصهم فهم الا ممثلى « شخص » مميز عن جميع الأشخاص الآخرين وليس هذا الشخص شخصاً حقيقياً بل هو شخص أدبى أو اعتبارى وهو « الدولة »

فالدولة شخص ولكن لا ككل الأشخاص . فالأشخاص العاديون لا يتمتعون بما تتمتع به الدولة من « سلطان » أو « سيادة » لأن أوامر الدولة نافذة على المجموع لا تخضع لأمر شخص أعلى منها ، ولذا فان الدول تكون دائماً ذات سلطان أوسيادة . فالسلطان أو السيادة صفة تقوم بالدولة تجعل سلطتها فوق كل السلطات الموجودة بها وتجعل أمرها هو الفصل فى جميع الشئون المتعلقة بها . والقيام بما تستدعيه هذه السيادة أو السلطان من الأعمال هو الحكم والقائم بذلك هى « الحكومة »

طبيعة شخصية الدولة — هذا الموضوع هو من أكبر المواضيع تعقيداً وقد حله كثير من الكتاب حلولا مختلفة نأتى هنا على أهمها

١) **نظرية المجاز** — كان القانون الرومانى يجيز أن يكون لبعض الجماعات شخصية مجازية أى وهمية فهى شخصية ينشئها القانون لأنه ليس لها كيان حقيقى ، وقد سادت هذه النظرية زمناً طويلا بغير أن يناقشها أحد أو يطعن عليها وما زال

يقول بها الاستاذ اسمان[١] ولكن هذه النظرية محل طعن من أغلب الكتاب وأساسها هو أنه ليس لغير الشخص أن يتمتع بحقوق أو يتحمل واجبات . وبما أن الدولة لها حقوق وعليها واجبات فهى شخص ولكن شخصيتها ليست مادية وانما اعتبارية

نظرية النيابة عن الأشخاص — هذه النظرية مترتبة أيضا على نظرية المجاز فصاحب الحق ليس هو الدولة وانما هم الافراد الذين يكوّنون الدولة . فالدولة ما هى الا شخص صناعى يمثل الافراد سواء فى علاقاتهم مع بعضهم أو مع الخارج فهى الوسيط القانونى بين الافراد بعضهم وبعض كما تكون جمعية خيرية وسيطا بين المحسنين والمعوزين وهذه هى نظرية ايرنج[٢]

ويطعن على هذه النظرية بأنها لا تفسر لنا حق الامر والنهى الذى تتمتع به الدولة ، لان الافراد ليس لهم سلطة الامر على بعضهم فلا يعقل أن تنوب عنهم الدولة فى تنفيذ الحق ، كذلك يعترض على هـذه النظرية بأن حق الافراد على أملاك الحكومة العامة كالطرق والحصون ليس حقا فرديا يمكن أن نتصور أن الحكومة تنوب عنهم فى التمتع به ، لان هذه الاملاك مخصصة لمنفعة الجميع على السواء أما الاملاك الخاصة فقد يتصور انها مملوكة لجميع الافراد وأن الدولة نائبة عن الافراد فى ادارتها ولكن لا قيمة لهـذا التصور الا اذا كان من المتوقع أن تنحل الجماعة يوما ما فيوزع المال على الافراد ولكن الواقع هو أن الدول جماعات دائمة نشأت طبقا للقانون الطبعى فهى خالدة لا تقبل الحل

٢، **نظرية الأستاذ برتلمى** — [٣] يميز الاستاذ برتلمى فى كتابه عن القانون

(١) مبادىء القانون الدستورى طبعة سادسة صحيفة ١ و ٢

(2) Esprit du droit romain, t . I V

(3) Berthelmy - Traité élémentaire de droit administratif 10e édit . p . 28

الادارى بين الحكومة باعتبارها صاحبة الولاية العامة والحكومة باعتبارها مدبرة لاموال الدولة : فهو يصرح بأن الدولة شخص معنوى باعتبارها مدبرة لاموال الدولة اما باعتبارها صاحبة الولاية العامة فليست محتاجة لهذه الشخصية . وحجته أن الشخصية ضرورية فقط لاعتبار الدولة صاحبة حقوق مدنيـة كان تكون دائنة أو مدينة أو بائعة أو مستأجرة لان هـذه الحقوق لا تلتحق الا بأشخاص ، أما فى قيامها بأعمال الولاية فان قيامها بهذه الاعمال ليس حقا وانما عمل من أعمال وظائفها الضرورية ومن الخطر اعتبار القيام بالاعمـال العامة حقا من حقوق الدولة لان هذا يؤدى حتما الى زيادة الاعتداء على حريات الافراد طلبا لزيادة حقوق الدولة ، ومن جهة أخرى فان مزية اعتبار الحكومة شخصا هو تمتع الدولة بمـا يتمتع به الشخص من الحقوق ، ومن الواضح أنه ليس من حقوق الاشخاص القيام بأعمال الولاية العامة

ومن الصعب مشاركة الاستاذ فى نظريته فان الولاية العامة يجب أن تقوم بشخص كالملكية سواء بسواء والا لما كان للحكام أى حق باستعمال السلطة على الافراد ولاصبحت الثورة دائمة مشروعة والواقع ان الدولة باعتبارها صاحبة السلطة لها شخصية تمثل الجماعة وهذه الشخصية وجدت لفائدة الجماعة

قد يعترض بأنه ليس لأى فرد سلطة على أى فرد آخر فالدولة التى تمثل مجموع الافراد لا يمكن أن يكون لها من الحقوق أكثر مما للأفراد الذين تمثلهم حتى ولو اعتبرنا الدولة شخصا معنويا ، نعم ان الدولة صاحبة الولاية العامة يمكنها فى الواقع ان تستبد بالفرد ولـكن فى قيامها بهذه الاعمال تـكون خارجة عن وظيفتها التى هى المحافظة على النظام والعدالة ولا يمكن ان تحرم الدولة من سلطة الامر والنهى بدعوى ان هذه السلطة قد يساء استعمالها ضد مصلحة الافراد

٤) **نظرية الاستاذ ديجوى** — يذهب الاستاذ ديجوى الى أبعد مما يذهب اليه الاستاذ برتلمى ، فهو يرى ان الدولة سواء باعتبارها مديرة لاموال المجموع أو

باعتبارها صاحبة الولاية العامة ليس لها شخصية معنوية [١]

وحجته فى ذلك أن وجود الشخصية يستلزم وجود الارادة ولا يمكن أن نقول ان للدولة ارادة مستقله عن ارادة الافراد الذين يدخلون فى تكوينها ، فليس فى الدولة الا أفراد يحكمون ومحكومون يطيعون ، والطبقة الحاكمة هى أكثر الطبقتين قوة وهذه القوة تختلف باختلاف الزمان والمكان فقد تكون قوة طبيعية أى مادية وقد تكون قوة فكرية أو اقتصادية أو عددية وهذه القوة تكون اما حليفة فرد واحد او حليفة الاقلية أو حليفة الاكثرية فهى مسألة واقعية فلا يمكننا ان نقول ان هناك حكومات مشروعة وحكومات غير مشروعة لان اساسها جميعا القوة لان القوة لاتناقش بل تشاهد وتقرر وارادة الحكام لاقيمة لها الا اذا كانت مطابقة للقانون الوضعى — وهو القاعدة العليا التى تنشأ من التضامن الاجتماعى — واذا كانت تحترم الحقوق المكتسبة لكل الافراد، والافراد متساوون مع الحكام فى ان لهم حق المقاومة اذا ماتعدى الحكام الدائرة المخصصة لهم واعتدوا على حقوق الافراد اوحرياتهم

وعيب هذه النظرية انها تبرر الحكم المطلق الذى ينظمه حق الثورة والعصيان ، فالقانون الوضعى ليس من الاشياء التى تخلو من الجدل ويمكن لاى حكومة ان ترتكب ما تشاء من اعمال العسف مدعية دائما انها انما تتبع القانون الوضعى ، وكذلك الافراد يمكنهم دائما تبريرا لعصيانهم ان يدعوا ان الحكام اعتدوا على حقوقهم المكتسبة . وهذه النظرية خطرة اذا فطن الجماهير الى استعمالها فقد يستعملونها لتبرير الثورة والانتقاض على الحكام [٢]

٥ً **النظرية البيولوجية أى العضوية** — يختلف المذهب الاجتماعى او البيولوجى

(١) انظر كتب الاستاذ ديجوى التى يتعرض فيها لهذا الموضوع وهى L'Etat, le droit objectif et la loi positive 1901; L'Etat, les gouvervemants et les agents.1903;Traité de droit constitutionnel 1921

(٢) اسمان طبعة سابقة ص ٤٦

مع المسيو ديجوى اختلافاً أساسياً فيرى أنصار هذا المذهب ان الدولة شخص طبعى يمكن مقارنته بالافراد العاديين وهذه هى ثمرة تعاليم اوجست كونت وسبنسر وشفل وبلنتشلى: فالحكومة رأس الدولة والجيش والمحاكم اعضاؤها والسكك الحديدية وطرق المواصلات الاخرى شرايينها ويرى شفل ان مثل علاقة الفرد بالدولة كمثل علاقة الخلية بالكائن الحى ومثل العائلة والمدينة كمثل الغدد [1]

ويعترض على هذه النظرية بأن خلايا الجسم عديمة الارادة بخلاف الفرد الذى هو بمثابة خلية للدولة فان له ارادة تامة ، كذلك يعترضون بأنه فى الكائن الحى كل عضو من الأعضاء يقوم بوظيفته أراد أم لم يرد أما الافراد فى الدولة فهم أحرار مطلقو التصرف ، وأخيرا انه اذا فصلنا أى عضو من أعضاء الكائن الحى فانه يموت بخلاف الفرد فانه يجوز أن ينفصل عن جماعة ويبقى حيا ويمكنه أن ينضم الى جماعة أخرى [2]

نظرية الشخصية الحقيقية للدولة — ليس من الممكن انكار وجود الدولة كما انه ليس من الممكن اعتبارها كائنا حيا تسرى عليه قواعد البيولوجيا (علم الاحياء) وليست الدولة شخصا وهميا أو مجازيا بل هى شخص قانونى حقيقى فانكار شخصية الدولة لأنه لا يمكن رؤيتها ولا لمسها معناه ألا يتمتع بأى حق من الحقوق الا الأشخاص الماديون وهذا لم يقل به أحد ، فالدولة التى هى عبارة عن التصوير القانونى للامة حقيقة واقعة كما ان الامة حقيقة واقعة وهى مميزة تمام التميز عن الحكام لانهم يزالون وهى خالدة

الفصل الرابع

سلطان الدولة Souveraineté

طبيعة السلطان — السلطان هو سلطة الامر والنهى المستقل عن أى سلطة

(١) انظر كتاب Beudant, Le droit individuel de l'Etat

(٢) انظر Lapradelle, Cours de droit Constitutionnel, 1912 صحيفة ٢٧٠

أعلى لها حق الامر والنهى فالسلطان مستقل على ارادته ولا يتقيد بارادة أحد

وقد عبر الدستور المصرى عن السلطان بالسيادة تفاديا من استعمال لفظ كان يستعمل الى زمن قريب للدلالة على أسمى حكام الدولة . والمأمول انه بمضى الزمن يخف خطر هذا اللبس فتنصرف كلمة سلطان الى Souveraineté . وليست اللغة العربية وحدها محل هذا اللبس ففى اللغات الأجنبية أيضاً يطلقون لفظة sovereign أو Souverain على نفس الحاكم الأعلى كما يطلقونه على سلطان الدولة بالمعنى المجرد

والسلطان قد يكون على النفس أو على الجسد. وقوة الأول قوة أدبية بحتة فلا نتعرض لها هنا أما قوة الثانى فهى قوة مادية

والدولة ذات سلطان أو سيادة فهى تأمر الأفراد باسم الوطن وتنفذ ارادتها ولو أدى ذلك الى استعمال القوة ؛ كذلك يستلزم السلطان وجود أرض معينة ، ويستلزم عدم وجود سلطة أعلى منه

ولنشرح هذه النقط شرحا أوسع :

اذا وجدت جماعة يتمتع بعض أفرادها بحق الأمر على بقية الأفراد بغير أن يكون لهم الحق فى تنفيذ هذه الأوامر بالقوة فسلطانها ليس سلطاناً قانونياً ، وبعبارة أخرى ليست هذه الجماعة دولة ، فرجال الدين يتمتعون بحق الأمر والنهى وأوامرهم مطاعة الى حد كبير ولكن ليس سلطانهم بشرعى

كذلك لا يمكن أن يوجد السلطان بغير أن يكون هناك أرض معينة ينفذ عليها ذلك السلطان ويمكن أن يحرم الآخرون من أن يمدوا نفوذهم عليه ، وهذه الأرض يجب أن تكون مستقلة عن تدخل أى نفوذ أجنبى

وسنحاول فهم ماهية « السلطان » وطبيعته : فقد عرف الأستاذ برجس Burgess « السلطان » بأنه السلطة المطلقة غير المحدودة على كل الأفراد

والجماعات. وقد يوصف السلطان بأنه اسمى أو فعلى فالسلطان الاسمى هو السلطة الوهمية التى يتمتع بها بعض أرباب التيجان فتدار الأمور وتصدر الاحكام باسمهم بغير أن يسمح لهم بأن يتداخلوا تداخلا فعليا فى تسيير الامور بينما الذى يتمتع بالسلطان الفعلى هم أشخاص آخرون

ويوصف السلطان أيضاً بأنه قانونى Legal أوسياسى . فصاحب السلطان القانونى هو تلك الهيأة التى يحق لها قانونا ان تصدر أى قانون تريد بغير ان تخضع لاى سلطة أعلى منها.ولكن وراء ذلك السلطان سلطان سياسى ليس له سلطة قانونية فلا يمكنه ان يصدر القوانين ولكنه يراقب أعمال السلطان الشرعى عن كثب وهو جمهور الامة أو جمهور الناخبين

وينتقد بعض الكتاب التفريق بين السلطان القانونى والسلطان السياسى بدعوى ان ذلك يوجب الاعتراف بتعدد السلطان فى الدولة الواحدة على ان المتأمل يجدان التفريق بين السلطان السياسى والسلطان القانونى لاينبنى عليه حتما تعدد السلطان بل ان السلطان الواحد قد يكون له طريقان مختلفان للتعبير عن آرائه ، ويلاحظ ان هذا الاعتراض لايأتى على الحكومات الديمقراطية المباشرة فان هذا النظام يندمج فيه السلطان القانونى بالسلطان السياسى لان السلطة فى يد جميع الافراد لافى يد اشخاص نائبين عنهم ، والتفريق بين السلطان القانونى والسياسى يكون أظهر فى دولة كانجلترا حيث للبرلمان الحق المطلق فى عمل كل القوانين بغير تفريق بين القوانين الاساسية والقوانين العادية ، فالبرلمان الانجليزى يجمع بين اختصاصات الجمعيات المؤسسة والهيئات التشريعية فلا يخضع لاى قيد ولا يحد من سلطانه أى حد ولايوجد فرد أو هيئة لها اصدار قرارات بتعطيل قرارات البرلمان الانجليزى . وقد قال ديسى Dicey تطبيقا لهذا المبدأ ان للبرلمان الانجليزى السلطة فى ان يعتبر الطفل بالغا وأن يحكم على فرد بالخيانة بعد مماته وأن يقضى بصحة نسب طفل غير شرعى أو يسمح لشخص بأن يقضى

فى دعواه الخاصة . وفى سنة ١٧١٦ صدر أمر البرلمان باطالة مدة البرلمان من ثلاث الى سبع سنين وبالجملة فان له ان يعدل ويبدل فى الدستور بنفس الطريقة التى يعدل بها أى قانون عادى

وليس لاى محكمة ان تسمع أى دعوى ببطلان قانون مصدق عليه من البرلمان Act of Parliament حتى ولو كان مخالفا لاهم قواعدالدستور ويتضح من كل ذلك ان السلطان القانونى فى انجلترا هو البرلمان دون سواه

ولكن اذا نظرنا الى المسألة من وجهة اخرى نجد ان البرلمان ليس صاحب السلطان فان هناك سلطة يجب على البرلمان ان يخضع لها ويطيع أوامرها وهى سلطة الرأى العام الذى يظهر آراءه بطريق الانتخابات العامة ولكن هذا السلطان الذى لجمهور الناخبين ليس سلطانا قانونيا فلا يمكن للمحاكم ان تعتبر قراراته قوانين لانه وان كان جمهور الناخبين هم أصحاب الرأى الاول فى ادارة العمل الا ان التعبير عن الرأى يجب ان يكون بطريق مخصوص مبين فى القانون وفى هـذه الحالة ليس لجمهور الناخبين ان يعبروا عن آرائهم الا بواسطة نوابهم فى البرلمان

ويميزون أيضا بين السلطان الشرعى والسلطان الفعلى De jure and de facto sovereignty

فالاول هو من له الحق قانونا بفرض الطاعة على الافراد أما الثانى فهو الذى يحصل على هذه الطاعة بالفعل بغير أن يكون له مستند من القانون

وقد يكون صاحب السلطان الفعلى ملكا مطلقا أو جمعية كونت نفسها بغير ان يعطيها احد سلطة ما أوحا كما عسكريا (ديكتاتورا) والمهم هو ان يكون سلطانه مرتكزا على القوة لاعلى القانون . والتاريخ يرشدنا الى أمثلة كثيرة مثل كرمويل بعد أن حل البرلمان والجمعية الوطنية التى تأسست فى فرانسا سنة ١٨٧١ بعد انتصار الالمان ومن أمثلة ذلك أيضاً ما اذا احتل جيش معادٍ جزءا

من أراضى دولة احتلالا وقتيا فان القائد يزيل السلطة الشرعية ويحل محلها سلطته الفعلية .

أما صاحب السلطان الشرعى فان أساس سلطانه القانون وسواء تمكن من تنفيذ أوامره على الرعية أو لم يتمكن فانه يعتبر دائما صاحب سلطان شرعى قد يحدث أن لا يكون لصاحب السلطان الشرعى أى سلطان فعلى كأن يكون ملكا مطرودا ولكن ذلك لا يتسبب عنه أى تغيير

والذى يحدث غالبا هو أن صاحب السلطان الفعلى ينجح فى الحصول على سند رسمى يعطيه السلطان الشرعى اما بقبول الاهالى أو بقبول الدولة كما حصل مع غليوم الفاتح سنة ١٠٦٦ ونابليون الثالث فى فرنسا سنة ١٨٥٢

وقد يتساءل لماذا يهتم صاحب السلطان الفعلى بالحصول على وثيقة شرعية تقلب سلطانه شرعيا بعد ان كان فعليا مادام انه يمكن أن ينفذ ارادته على المجموع بمجرد القوة والجواب على ذلك أن هذا العمل يعزز مركز صاحب السلطان لان الاعتماد على القوة المادية وحدها لا يكفى لتوطيد سلطته ولأن الاعتماد على القوة الادبية يقلل الثورات ويقضى على آمال أنصار صاحب السلطان الشرعى فلا يعودون يحاولون ارجاعه إلى العرش

عدم قابلية « السلطان » للتجزئة — من مميزات السلطان أنه غير قابل للتجزئة لانه لما كان السلطان هو أعلى ارادة فى الدولة كان من المستحيل أن نتصور تجزئته لانه اذا تجزأ يصبح من الممكن وجود عدة ارادات متعارضة أو متناقضة . فالسلطان شىء صحيح لا يمكن تجزئته بغير أن يترتب على هذه التجزئة انعدامه ، فكما انه لا يمكن تقسيم الدائرة الى قسمين ولا المربع الى قسمين مع الاحتفاظ بشكلها كذلك لا يمكن تقسيم السلطان

ولقد وجدت فى القرن السادس عشر والسابع عشر فى أوربا عدة دول

صغيرة غير حاصلة نظريا على الاستقلال مع تمتعها به فعلا . وهذا دعى إلى انتشار الرأى القائل بوجود دول تامة السلطان ودول أخرى منتقصة السلطان. وهذا التمييز يرتكز على جواز تجزئة السلطان . وقد ساعد على نجاح نظرية تجزئة السلطان أشكال الدول الحالية مثل الدول الاتحادية والتعاهدية والمحمية

وأصبحت مسألة السلطان المزدوج موضوع مناقشات فى الولايات المتحدة فى أوائل القرن التاسع عشر : ذلك أن الدستور الذى بموجبه أسست دولة الولايات المتحدة دولة اتحادية Confederate نص فيه صراحة على أن كل دولة تحتفظ بسلطانها . أما دستور سنة ١٧٨٩ الذى بموجبه أصبحت الولايات المتحدة دولة تعاهدية Federal فقد أهمل هذا النص ولذا وجد مجال للاختلاف على ما اذا كانت الدويلات مازالت تتمتع بسلطانها كالسابق أو أن السلطان أصبح مجزءا بين الدويلات وبين الدولة الكبرى

وقد ساد فى زمن من الازمان الرأى الذى يقول أن حكومة الولايات المتحدة لها « سلطان » فى المسائل التى هى من اختصاصها بمقتضى الدستور وان الولايات أو الدويلات لها أيضاً « سلطان » فى المسائل المتروكة لها بمقتضى الدستور. وهذا ماتقضى به المحاكم الاميريكية الى الآن

أما الكتاب الانجليز والفرنسيون والالمان فانهم يسلمون بامكان تجزئة السلطان فى الدول التعاهدية وان كانت نظرية تجزئة السلطان تعدلت فى المانيا عقب تأسيس أمبراطوريتها وأصبح الألمان أميل الى القول بعدم تجزئة السلطان فيقولون ان كل دولة تنازلت عن سلطانها واستعاضت عنه بجزء من السلطان العام المشترك للدولة كلها

ويميل بعض الكتاب الى التوفيق بين مبدأ عدم تجزئة السلطان وبين توزيع السلطان الواجب فى حالة الدولة التعاهدية : فيقول روسو ان الارادة لا يمكن تجزئتها حقيقة ولكن السلطة ممكنة التقسيم لانه لامانع يمنع تلك الارادة الواحدة

التى لاتقبل التجزئة أن يكون التعبير عنها بعدة طرق منفصل بعضها عن بعض

واذا أردنا أن نطبق هذا المذهب على الدول التعاهدية قلنا ان سلطان الدولة يعبر عن ارادته فى بعض الامور بواسطة الحكومة المركزية وفى الامور الاخرى بواسطة حكومات الدويلات التى تكون الدولة التعاهدية وبذلك نتخلص من القول بضرورة تجزئة السلطان

السلطان الداخلى والسلطان الخارجى — لما كان لكل دولة كيان مستقل من الوجهة الدولية ولها اتصال بالدول الاخرى قسم بعض الكتاب السلطان الى داخلى وخارجى أو بعبارة أخرى قالوا ان يمكن النظر الى سلطان الدولة من وجهة القانون الدولى أو من جهة القانون الدستورى . والقائلون بهذا التقسيم يقولون ان معنى السلطان الداخلى هو تفوق ارادة الدولة داخل حدودها على ارادة أى فرد أو جماعة وان معنى السلطان الخارجى تفوق ارادة الدولة على ارادة اية دولة أخرى أو أى شخص خارج عنها فيما يمسها . فالسلطان الداخلى يقتضى حق الدولة المطلق فى ادارة شؤونها الداخلية ، والسلطان الخارجى يقتضى تحرير الدولة من أى رقابة أجنبية

ويقول كثير من الكتاب وأخصهم كتاب القانون الدولى ان السلطان الخارجى منفصل عن السلطان الداخلى وانه يجوز أن تكون الدولة حاصلة على سلطانها الداخلى محرومة من سلطانها الخارجى وبعبارة اخرى ان الدولة تعتبر ذات سلطان فى بعض الامور دون البعض الآخر ويترتب على ذلك جواز تجزئة السلطان وقد شرحنا فساد هذا الزعم

هل السلطان من عناصر الدولة الاساسية — يقول بعض الكتاب انه وان كان السلطان ركنا عاديا من اركان الدولة الا انه ليس بشرط اساسى فيها فيفرقون بين حق الدولة فى تحديد المسائل الداخلة فى اختصاصها وبين حق

الحكم . فبينما كل دولة تتمتع تمتعا مطلقا بالحق الثانى فان هناك دولا لاتتمتع بالحق الاول ويضربون مثلا لذلك الدويلات التى تكون دولة تعاهدية فان هذه الدويلات عند دخولها فى الدولة التعاهدية تنازلت عن سلطانها ولكنها احتفظت بكيانها كدولة

وهؤلاء الكتاب يقولون ان المميز الذى يساعدنا على معرفة ما اذ كان الجماعة « دولة » ام لا ليس هو وجود او انعدام « السلطان » فى الدول وانما هو تمتع الدولة بحق الأمر ومقدرتها على استيفاء الطاعة . فالجماعة التى لها حق الأمر والنهى تسمى دولة سواء كانت ذات سلطان أم لا

ولكننا اذا طبقنا هذه النظرية لما وجدنا مانعا من اعتبار استراليا وكندا ونيوزيلنده دولا لأن هذه المستعمرات تتمتع بحق حكم نفسها ومن هنا يظهر لنا فساد ذلك الرأى الذى لا يقول بأن السلطان ركن من أركان الدولة الاساسية

رأى أوستن Austin فى السلطان

يرى أوستن ان السلطان يجب أن يكون شخصا أو جماعة (معينة) يدين له غالبية الشعب بالطاعة ولا يدين هو لشخص أو لجماعة أعلى منه

ويستنتج من ذلك أن « السلطان » لا يمكن الا أن يكون معينا فلا يصح أن يكون الارادة العامة Volonté générale كما يقول روسو ولا مجموعة الشعب ولا مجموع الناخبين

وقد اعترض على هذه النظرية السير هنرى مين وسيدجويك Sidgwick وآخرون بانها لاتتفق مع الرأى الحالى الذى يقول « بسلطان » الشعب ويقول السير هنرى مين انه من المسلم به تاريخيا ان السلطان كثيرا ما كان فى يد جماعة غير « معينة » فقصر السلطان على فرد معين او جماعة معينة ينافى التاريخ

الباب الثانى

الحقوق الفردية أى الشخصية

Les Droits Individuels

الفصل الاول

أساس الحقوق الفردية وأقسامها

أهمية هذه النظرية — بعد أن وصفنا الجماعة السياسية وبعد أن بينا عناصرها التى تتكون منها والمثل الاعلى الذى يجب أن ترمى اليه سندرس فى الفصول الآتية ركنين من أهم أركانها وهما الشعب والسلطان ، الرعية والراعى ، الحرية والسلطة وبعبارة أخرى سندرس من جهة حقوق الافراد ومن جهة أخرى سلطان الحكومة وسلطتها على هؤلاء الافراد

ولنبدأ الآن بالافراد باحثين حقوقهم وما هى الضمانات التى تضمن تمتعهم بحريتهم

وهنا نتساءل هل هذا الموضوع من موضوعات القانون الدستورى ؟ إذا تصفحنا الدساتير المختلفة لانجدها متفقة على مبدأ واحد : فهناك دساتير ليس فيها أى ذكر لحقوق الافراد كالدستور الفرنسى الحالى ودساتير أخرى تجعل لهذه الحقوق مكاناً واضحا فيها

واذا اطلعنا على الدستور المصرى نجد أنه لم يكتف بالنص على الحريات العامة بل نص أيضاً على تعيين حريات من القانون الخاص أى الحريات المرتبة والحريات السياسية

الحقوق الفردية — ماهو المقصود بالحقوق الفردية ؟ الحق الفردى هو ميزة أو سلطة لشخص يعيش فى المجتمع . فلا يتمتع بالحقوق الا الاشخاص ولا يمكن لشخص أن يتمتع بأى حق الا اذا كان عائشاً فى مجتمع . فاذا تصورنا فرداً عائشاً فى عزلة تامة فلا يمكننا أن نتصور أن له حقوقا لان الحقوق تفترض لاحترامها أفراداً آخرين عليهم واجبات تقابل هذه الحقوق ، وكل حق يفترض وجود شخصين : شخص يتمتع بالحق وشخص يتقيد باحترام ذلك الحق

عناصر الحقوق الفردية — اتفق الكتاب على ذكر أربعة عناصر أو أركان للحقوق الفردية : أولها شخص يتمتع بالحق وهنا يحسن أن نميز بين الشخص الذى يملك الحق والشخص الذى يتمتع بالحق فقد يكون صاحب الحق عاجزاً عن التمتع به فينوب عنه نائب فى التمتع بذلك الحق . والركن الثانى موضوع الحق وقد يكون موضوع الحق شيئاً كحق المالك على الشيء المملوك أو شخصاً كحق الاب فى تأديب ولده ، وقد يكون موضوع الحق أيضاً صفة من صفات صاحب الحق فالابن الشرعى له حق « البنوة الشرعية » وبعبارة أخرى ان موضوع حقه هو صفة من صفاته وله أن يتمتع بكامل النتائج التى تترتب على هذا الحق من ميراث ونفقة وغيره . والركن الثالث علاقة بين الشخص وموضوع الحق أو محله وهذه العلاقة هى التى تفسر سلطة صاحب الحق على محل الحق والركن الرابع الجزاء Sanction . وهو عبارة عن الطريق الذى يلجأ اليه الانسان لتأييد حقه أو لحمل الآخرين على احترام ذلك الحق . وهذه التقاسيم سهل لنا تبويب الحقوق الفردية

الحقوق الاصلية innés والحقوق المكتسبة acquis

الحقوق الأصلية هي الحقوق التي تولد مع الشخص فكل فرد يتمتع بهذه الحقوق بمجرد وجوده . وهذه الحقوق مطلقة من كل قيد أي انها ليست مقترنة بشرط ولا معلقة على شرط وهي أيضاً عامة لأنها مملوكة لكل الأفراد ولا يجوز أن يطالب فرد باثبات هذه الحقوق له وهي أيضاً لا يمكن التنازل عنها ولا يمكن سقوطها بعدم استعمالها لأن فصلها عن الانسان مستحيل الا اذا تصورنا فصل شخصيته عنه وهذا مستحيل

ويقابل الحقوق الأصلية الحقوق المكتسبة وهذه تتميز عن تلك بأنه يمكن أن تتصور مستقلة عن الانسان وهي مترتبة على بعض شروط أو بعبارة هي حقوق شرطية . فلا تكتسب هذه الحقوق الا للاشخاص الذين يثبتون حقهم في التمسك بها وكيفية حصولهم عليها فهي حقوق خاصة لا عامة كالحقوق الأصلية . فحق الملكية مثلا من الحقوق الأصلية أي ان الفرد له حق التملك ولكن حق ملكية منزل معين أو منقول معين هو من الحقوق المكتسبة ، فقد يوجد أشخاص لا يمتلكون مالا ولكن لهم حق الامتلاك اذا أسنحت لهم الفرص . والحقوق المكتسبة هذه يمكن التنازل عنها ويمكن سقوطها بعدم الاستعمل وبمضي المدة بخلاف حق الملكية في ذاته فلا يمكن لشخص أن يتنازل عن حقه المطلق في التملك لانه بذلك يقضي على نفسه بنقصان حق من حقوقه الاصلية

وهناك فرق آخر بين الحقوق الاصلية والحقوق المكتسبة :

ففي الحقوق الاصلية ليس هناك فرق بين صاحب الحق ومن يتمتع به وليس هناك أهل لاكتسابها وغير أهل لاكتسابها فكل الافراد فيها سواء القاصر والبالغ والعاقل والمجنون بخلاف الحقوق المكتسبة فان الحق قد يكون له مالك ولكنه محروم من التمتع بها لقصر أو عته أو غير ذلك

اقسام الحقوق الفردية — تنقسم الحقوق الفردية الى ثلاثة أقسام:

الحقوق المدنية

الحقوق السياسية

الحقوق العامة

وقد قدمنا أن الاشخاص وحدهم هم الذين يمتلكون حقوقا فلا يمكن أن نميز بين الحقوق المختلفة باختلاف الاشخاص الذين يتمتعون بها. أما الحقوق السياسية فالذى يميزها انها خاصة برعايا الدولة دون غيرها من الاشخاص المقيمين على أرضها ولكن هذا الفارق ليس مميزاً أساسيا بين الحقوق المختلفة

الفصل الثانى

الحقوق المدنية

تنقسم الحقوق المدنية الى حقوق أحوال شخصية وأحوال عينية وقد تعرض لها الدستور المصرى فى عدة مواضع

ففى المادة الثالثة قرر مبدأ مساواة المصريين فى التمتع بالحقوق المدنية وفى المادة ٩ نص على حرمة الملكية وحرم نزع الملك الا بسبب المنفعة العامة وفى المادة العاشرة حرم عقوبة المصادرة وفى المادة ١١ حرم افشاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية الا فى الاحوال المستثناة فى القانون

وكل هذه النصوص ضمانات دستورية تنص على المبادىء العامة التى يجب على المشرع أن يتوخاها فى التشريع، فمهما اختلفت القوانين الصادرة بشأن الملكية ليس للمشرع ان ينص على جواز نزع ملكية انسان من ملكه لغير المنفعة العامة او يبيح افشاء أسرار الخطابات والتلغرافات انما للمشرع أن ينظم فقط هذه المسائل بشرط ألا يتخطى الحدود التى وضعها له الدستور

الفصل الثالث

الحقوق السياسية أى الوطنية

صفتها — اذا أخذنا هذا اللفظ على معناه الواسع أمكننا أنه نطبقه على كل الحقوق التى يحميها الدستور كحق الملكية ولكن نجد أن هـذا التعبير يقصر اصطلاحا على معنى أضيق من ذى بكثير ففى الاصطلاح نشمل الحقوق التى يتمتع بها رعايا الدولة دون سواهم

من هنا يتبين لنا أن مدى هذه الحقوق أضيق من الحقوق الأخرى سواء من جهة الأشخاص الذين يتمتعون بها أو من جهة المناطق التى تطبق عليها

فبينما الحقوق المدنية أصبحت الآن شاملة لجميع الافراد يستوى فى ذلك الوطنى والاجنبى سواء كان الانسان موجودا على أرض وطنه أو بعيدا عنه وبينما الحقوق العامة تشمل أيضاً الوطنى والاجنبى ما دام لا يسىء استعمالها نجد أن الحقوق السياسية مقيدة بقيدين هامين : فالقيد الاول هو ان هذه الحقوق قاصرة على رعايا الدولة فلا يتمتع بها الاجنبى الا فى أحوال استثنائية نادرة وبكل حذر واحتياط . والقيد الثانى هو أن الوطنى لا يتمتع بهذه الحقوق الا طالما هو موجود على أرض دولته لانها حقوق محلية خاصة

ومعرفة تاريخ تطور الحقوق السياسية من الاهمية بمكان لان دراسة هـذا التاريخ تبين لنا كيف أن الدول ابتدأت استبدادية فكانت ارادة الحاكم هى الشرع والقانون لا يحد من سلطانه أى حد وكيف أن افراد الشعب اكتسبوا تدريجياً وعلى مرور الزمن طائفة من الحقوق أصبحت تعتبر الآن من الحقوق الاساسية لحرية الافراد :

ابتدأ تداخل الافراد فى شئون الحكم عند ما رأى الملوك أن لا غنى لهم عن ضرائب يجبونها من الشعب وعن خدمات يقوم لهم الشعب بها كالخدمة العسكرية

وغيرها ، وقد كانت الوظائف العمومية فى وقت مامعتبرة تكاليف يقوم بها أفراد الشعب لمصلحة الدولة ولدينا فى النظم الحالية أثر يدلنا على هذه القاعدة فأعضاء البرلمان الانجليزى لا يجوز لهم الاستقالة من وظائفهم لان هذه الوظائف معتبرة تكاليف على الشعب لا يمكن الفرد أن يهرب منها . أما حق الانتخاب فهو من الحقوق التى لم يكتسبها الافراد الا بعد أن دارت رحى المعارك بينهم وبين الملوك الغاصبين فهو حق من جهة وواجب من جهة أخرى فالفرد ليس بصاحب حق فى الانتخاب فحسب ، بل يجب عليه أن يستعمل هذا الحق لان فى عدم استعماله اياه ضررا على الدولة

وليست هذه الحقوق السياسية وحدها هى ذات صفة مشتركة أى انها تجمع بين كونها حق وواجب بل يشترك معها فى هذه الصفة كل الحقوق التى منحت لبعض الافراد لفائدة أفراد آخرين . فالحقوق العائلية كحق الولاية وحق التأديب وحق الطلاق من الحقوق التى لها هذه الصفة فالوالد له حق الولاية ولكن يقابل هذا الحق واجبات عليه يجب أن يقوم بها . ولا يمكن أن يتنازل عن هذا الحق ، والوالدة لها حق الحضانة الى سن معينة ويجب عليها أن تباشر هذا الحق وليس لها أن تتنازل عنه كما انه لا يسقط بمضى المدة أو بعدم الاستعمال

تعداد الحقوق السياسية — الحقوق السياسية أربعة حق الانتخاب وحق التوظف فى وظائف الحكومة وحق اشتراك الفرد فى وضع الضرائب التى تفرض عليه وحق الانسان فى مناقشة الظروف التى تؤدى فيها الخدمة العسكرية

حق الانتخاب — هو حق اشتراك الافراد فى أعمال السلطة العامة وفى تعيين الافراد الذين يباشرون هذه السلطة

وحق التوظف هو حق الفرد فى ان يعهد اليه بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية (مادة ٣ دستور) وفى الانتخاب للوظائف التى يتم التعين فيها

بالانتخاب فهو عبارة عن حق الفرد فى ان يطلب منه القيام بالخدمة العامة ، وأن يعهد اليه بجزء من « سلطان » الدولة

وحق الاشتراك فى فرض الضريبة معناه أن الحكومة لا يحق لها أن تفرض من الضرائب ما شاءت ومتى شاءت ، بل هى مقيدة فى ذلك بالقانون وبعبارة أخرى هو الحق الذى يخول لكل فرد حق المناقشة فى أى ضريبة قبل تقريرها فاذا فرضت الحكومة ضريبة على الافراد بغير أن تتاح لهم الفرصة فى مناقشتها وتقريرها حق لهم التظلم الى الهيئة القضائية لرد ذلك الحيف عنهم (راجع المادة ١٣٤ دستور)

أما حق الخدمة العسكرية فهو شبيه بحق مناقشة الضريبة فكما أن الحكومة ليس لها أن تفرض ضريبة الا اذا أقرها القانون كذلك ليس لها أن تفرض الخدمة العسكرية أو غيرها من الخدمات على الافراد الا طبقاً للقانون ومعنى هذا انه يباح لكل فرد أن يناقشها فى ذلك قبل اقرار القانون بواسطة نوابه الذين أنابهم عنه فى البرلمان (مادة ١٤٧ دستور)

ويكفى مقارنة هذه الحقوق الاربعة لمعرفة أوجه اتحادها لنستخلص من ذلك تعريفا دقيقاً للحقوق السياسية . يجب للقيام بأعمال السلطة العامة موظفون ومستخدمون ومال وجيوش وبغير ذلك لا يمكن تلك السلطة ان تقوم بالاعمال المفروضة عليها . فيمكننا ان نعرف الحقوق السياسية بأنها الحقوق الفردية التى تلزم الافراد بالقيام بنصيبهم فى اعمال السلطة العامة وفى التكاليف المالية والحربية التى لا غنى عنها لتسيير اعمال الدولة وصيانتها

الفصل الرابع

الحقوق العامة

Des Droits Publics

يميل أغلب الكتاب الى اعتبار أن الحقوق العامة هي الضمانات التي ينص عليها الدستور والتي استلزمتها الحوادث التاريخية

وهذا التعريف واسع النطاق لانه يشمل الحقوق العامة كما يشمل الضمانات الدستورية

فكما انه لا يمكن أن نسمي كل النصوص الدستورية ضمانات كذلك لا يمكن أن نسمي كل الضمانات حقوقا عامة

فبعض الضمانات له الصفة السلبية لأنه عبارة عن نهي موجه الى أصحاب السلطة ينهاهم عن اتيان أعمال معينة فهي أشبه بقواعد عدم الاختصاص وهذا النهي يؤدي بطبيعة الحال الى ضمانات للأفراد ، فاذا نهي الدستور الموظفين عن الدخول في منازل الناس بغير أمر القانون فالنتيجة الطبيعية هي ان الأفراد يكتسبون ضمانة ان لمنازلهم حرمة وهذه الضمانات نسميها مناعة Immunité فكما ان هناك مناعة مالية تخول للانسان حق عدم دفع الضريبة التي لم يقررها القانون ومناعة برلمانية تحرم على الحكومة محاكمة أعضاء البرلمان الا بقيود خاصة ومناعة حربية تحرم على الحكومة فرض الخدمة العسكرية الا طبقا للقانون كذلك يوجد طائفة من الضمانات تكسب الفرد مناعة وتحله من بعض القيود التي تريد السلطة أن تقيده بها

والمناعات الدستورية كثيرة العدد ، فبعضها الغرض منه حماية الحريات الأساسية الاجتماعية وهذه وحدها هي التي نسميها الحقوق العامة

فيمكننا أن نعرف الحقوق العامة انها الحريات الأساسية التي تضمنها النصوص الدستورية بنهيها رجال السلطة عن التعرض لها أو انتهاكها (١)

(١) راجع الباب الثاني من الدستور

الموازنة بين الحقوق العامة والحقوق السياسية

الحقوق العامة ضمانات ومناعات. ومنشؤها الدولة التى تقيد نفسها والدستور الذى ينص عليها كذلك الحقوق السياسية فمنشؤها الدولة التى تمنحها والدستور الذى ينص عليها والقوانين التى تنظمها فهما متساويان فى ان ليس لهما صفة الحقوق الاصلية التى يكتسبها الانسان لمجرد انه انسان وهى نتيجة التقدم والمدنية خاضعة لنظام التطور العام ومترتبة على مركز الدولة فى الهيئة الاجتماعية . من اجل هذا يشترط لمن يتمتع بهذه الحقوق أن يكون مصريا ولذلك نجد ان الباب الثانى من الدستور عنوانه حقوق المصريين وواجباتهم. على ان حرية الأجانب مضمونة فى مصر بطريق آخر غير طريق الدستور لأن هذه الحريات مضمونة بمختلف المعاهدات والامتيازات التى يتمتع بها الاجانب. والواقع انهم يتمتعون فى مصر بأكثر مما يتمتع به اى اجنبى فى بلاد اخرى لانهم لا يخضعون لتشريع مصر ولا للمحاكم المصرية العادية

والحقوق السياسية كالحقوق العامة مقيدة فيما يختص ببعض الموظفين وبعض الطبقات وحفظة السلطة العامة

فانتخاب الامراء للبرلمان محرم (المادة ٩٣ دستور)

وكذلك حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود ـ الخ موقوف ماداموا تحت السلاح [١]

وكذلك حق الموظفين مقيد خدمة للمصلحة العامة فلا يجوز ان يرشح الموظف فى ادارة عمله الخاصة كذا لايجوز ان يرشح احداً [٢]

ولا يختلف هذان النوعان من الحقوق فيما يختص بامتلاك الحق والتمتع به

---

(١) مادة ٦ قانون الانتخاب

(٢) مادة ٣٤ انتخاب

فالانسان اما ناخب او غير ناخب ولا يتصور ان يعطى لشخص حق الانتخاب ويعطى لشخص آخر حق التمتع او مباشرة هذا الحق نيابة عنه

كذلك فيما يختص بالحريات المضمونة فهى حقوق شخصية بحته وليست من الممكن التفويض فيها أو مباشرتها بواسطة شخص آخر

ويتفق هذان النوعان من الحقوق فى انهما لايتنزل عنهما ولا يسقطان بمضى المدة واما الحقوق السياسية فلا يصح التنزل عنها لان الحكمة التى اقتضت منح هذه الحقوق هى نفسها التى تقتضى عدم امكان التنزل عنها اما الحقوق العامة فلا يجوز التنزل عنها لان التنزل عنها معناه التنزل عن الحرية التى ليس لانسان ان يتنزل عنها

كل هذه المشابهات لا تمنع ان يكون هناك فوارق اساسية من المهم اظهارها وتوضيحها :

فالحقوق السياسية يمكن التعبير عنها بصفة ايجابية لأن موضوعها أو محلها وظيفة من الوظائف (كحق الانتخاب) أما الحقوق العامة فصفتها سلبية ، لان موضوعها أو محلها مناعه أو نهى بمقتضى الدستور

وهناك فارق آخر وهو أن الحقوق السياسية تكون خاضعة لبعض الشروط ويجب على كل من يريد أن يتمسك بها أن يقوم باثبات توفر هذه الشروط فيه فمن لم تجتمع فيه هذه الشروط أو من لم يتمكن من اثبات توفرها فيه يحرم من التمتع بهذه الحقوق

أما الحقوق العامة فيتمتع بها الانسان بغير أن يطالب باثبات توفر أى شرط فاذا أريد حرمان أى شخص بدعوى انه أجنبى فان طالب الحرمان هو الذى يكلف باثبات هذه الصفة

تعداد الحقوق العامة — لا نتعرض هنا للحقوق العامة المتنازع عليها كحق العمل أى الحق الذى لكل فرد ازاء الدولة أن توجد له عملا يتعيش منه وحق التعليم وحق النفقة أى حق الفرد فى ان تموله الحكومة اذا كان عاجزا عن العمل ، فهذه الحقوق لم تصل اليها أغلب الدول بعد . ونكتفى بأيراد الحقوق التى اتفق أغلب الدساتير على ايرادها

والحقوق العامة تختلف باختلاف الدساتير واختلاف نظم الدول التى يطبق عليها الدستور

فالدستور المصرى يعتبر الحقوق الآتية حقوقا عامة :

١ — الحرية الشخصية أى أمان الفرد على شخصه وما يتبع ذلك من حرمة منزله (مادة ٤ و٥ دستور)

٢ — حرية الرأى وما يتبعها من حرية التعبير عن ذلك الرأى وعدم جواز افشاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية وحق مخاطبة السلطات العامة وعدم جواز تقييد حرية أحد فى استعماله أية لغة أراد

٣ — حرية التعلم (مادة ١٧ دستور)

٤ — حرية الاجتماع (مادة ٢٠ دستور)

٥ — حق تكوين الجمعيات (مادة ٢١ دستور)

٦ — حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد

أما حق الملكية وحق المساواة فخارجان عن التعريف الذى اتخذناه للحقوق العامة

هل الحقوق العامة حقوق بالمعنى الصحيح ؟

يشكك علم السياسة الحديث فى أن الحقوق العامة حقوق بالمعنى الصحيح

وعلى الأخص ينكر الكتاب الألمان هذه التسمية على هذا النوع من الحريات ويقول Gerber ولابند Laband أن الدولة عند ما تقيد حريتها وتلزم نفسها بعدم الاعتداء على الأفراد فى شئون معينة لا تعطى الافراد حقوقا قبلها بل كل ما عملته انها وضعت لنفسها قواعد أو مبادى قانونية . أما جللنك Jellineck فى ألمانيا وموريللى Morelli فى ايطاليا وأغلب المؤلفين المصريين فيعتبرونها حقوقا للفرد ، وهى أشبه بالتزامات سلبية ، فمن اعتدى عليها حقت عليه العقوبة الجنائية والتعويض المدنى

الباب الثالث

الحكومة

١ الحكومة وضرورتها ـ وظيفتها واغراضها
٢ سلطان الامة (الامة مصدر السلطات)

الفصل الاول

الحكومة ـ ضرورتها ـ وظيفتها واغراضها [1]

ضرورة الحكومة: — بينا عند تعريفنا للدولة انها تحوى طبقة حاكمة وطبقة محكومة . فالحكومة هى الطبقة الحاكمة .

ما هى الحكومة وممن يجب ان تتكون ؟ الحكومة هى رأس الدولة أو بعبارة اخرى العضو الهام الذى يدير جسم الدولة . وأول ماتنشأ الدول لابد ان ينقضى زمن ما حتى تتميز رأس ذلك الجسم وتظهر بوضوح فتتحمل اعباءها وقد يحدث ان تبقى الدولة موقتا بغير رأس ولكن هذه الفترة لاتدوم طويلا فقد بينا ان من مميزات الدولة وجود الطبقة الحاكمة وايما جمعية سياسية تنقصها القوة المديرة والرأس المدبرة فلا ينطبق عليها وصف الدولة . ووجود الهيئة الحاكمة فى كل الدول يشعرنا بضرورة هذا الركن من اركان الدولة)

تعليل وجود الحكومات

قد يعلل وجود الحكومات بان الدولة جماعة سياسية ذات اغراض معينة تريد الوصول اليها وان كل جماعة لابد من ان تركز سلطتها فى نفرمنها حفظا لكيانها

---

(١) راجع فى هذا الموضوع :
Beudant-Le Droit individuelet l'Etat;Flint-Socialism;Humboldt-Sphere and Duties of the State; Huxley - Admmistrative Nihilisme; Jourdan - Rôle de l'Etat daus l'Ordre économique Kirpup - History of socialism; Montague - Limits of Individual liberty; Ritchie - Principles of State Inter.er.nce.

وضمانا لتقدمها . والواقع يكذب ذلك فان هناك كثيرا من الجماعات ليس فيها طبقة حاكمة :فالجمعية البشرية ليس لها طبقة حاكمة تقودها وعصبةالامم ليس لها سلطة تحكمها وتنفذ ارادتها على الامم المنضمة اليها ويمكن لفردين ان يشتركا أو يجتمعا لتأليف كتاب وان ينجزا ذلك الكتاب بغير أن يكون لاحدهما سلطان على الآخر أو يكون أحدهما خاضعاً للآخر ولكن هذا لايتيسر إلا إذا كانت الجماعة صغيرة وأغراضها محدودة . أما اذا كانت الاغراض الى ترمى اليها الجماعة كثيرة متشعبة أو كانت الاعمال المراد القيام بها كبيرة ومعقدة تستدعى تنسيقاً واستعمال طرائق مختلفة فوجود هيئة مدبرة من الزم الضرورات) فالجماعات السياسية قد تشمل ملايين من الخلائق مقسمين الى جماعات مختلفة التكوين والاغراض ومدتها غير محدودة وغرضها التقدم والمدنية والسعادة لافرادها ولكن كم من الصعوبات يجب اجتيازها قبل الوصول إلى هذه الاغراض وكم تتنوع الطرق الواجب سلوكها خصوصاً وأن السعادة والهناء هى من الاشياء ألنسبية الى لا يفهمها كل الناس بطريقة واحدة وقلما يتفق اثنان فى فهم ماهى السعادة ولا كيفية تحصيلها

وقد نشأت عدة أراء لتحديد أغراض الدولة أو المدى الذى لا يجوز للدولة أن تتعداه فى قيامها بشئون الرعية

واذا نحن استبعدنا النظرية الفوضوية الى ترمى إلى القضاء على الحكومات على اختلاف أنواعها يمكننا أن نقسم الاراء فى هذا الموضوع إلى ثلاثة أقسام :

١ — النظرية الفردية الى ترمى إلى قصر عمل الحكومة على عدد قليل من الاعمال لايتعدى الدفاع عن حرية الفرد ومنع الاعتداء عليه

٢ — النظرية الاشتراكية الى ترمى الى ازدياد تداخل الحكومة فى جميع الاعمال توصلا لزيادة هناء الفرد ورفاهته

٣ — النظرية المتوسطة التى ينظر القائلون بها الى المسألة من وجهة عملية فلا هى بالفردية البحتة ولا هى بالاشتراكية البحته

النظرية الفردية — يقول أنصار هذه النظرية ان وظيفه الدولة تنحصر فى رد الاعتداء فعملها سلبى وعلى ذلك تكون وظيفتها هى المحافظة على سلامة الدولة من الاعتداء الخارجى والقيام باعمال البوليس للمحافظة على الامن الداخلى واقامة القضاء بين الناس للفصل فى الخصومات ورد اعتداء الفرد على الفرد

ويستنتج من ذلك ان قيام الحكومة بانشاء السكك الحديد ونقل البريد وانشاء المتاحف والمستشفيات واقامة مساكن للفقراء فيه خروج عن الاغراض التى وجدت لاجلها الحكومات بل فيه اعتداء على حرية الفرد

ومن اجل ذلك نجد ان اصحاب هذه النظرية يحرمون على الحكومة القيام بنشر التعليم أو التعرض للمسائل الصحية أو التجارية أو الصناعة ويقولون ان واجب على الحكومة الوحيد فيما يختص بهذه المسائل هو ان تتركها وشأنها Laisser faire وأن تقصر عملها على حفظ الامن ومعاقبة المجرمين ومراقبة تنفيذ العقود ومتى قامت بهذه الاعمال فقد قامت بكل ماعليها

وقد سادت هذه النظرية فى أواخر القرن الثامن عشر وكان من أسباب انتشارها تداخل الحكومات فى كثير من المسائل

فنشأ هذه النظرية هو رد الفعل الذى أعقب الافراط فى تداخل الحكومات

وكان هربرت سبنسر من أكبر دعاة هذه النظرية ونشر عن ذلك عدة رسائل تحت عنوان Social Statics and Man versus the State

فقال ان سبب وجود الحكومات هو أنانية الفرد وميله الى الاجرام فمن الخطأ القول بضروره وجود الحكومات أبدا لان الحكومات شىء عارض يجب ان يزول بزوال سببه وقد دلت التجارب ان الفرد ينال من السعادة والرخا اذا

تركته الحكومة حرا أكثر بكثير مما يناله لو افرطت الحكومة فى التداخل فى شئونه

ويدعمون هذه النظرية بحجج مبنية على العدالة وحجج مبنية على مقارنة الدولة بالكائنات الحية واخرى مأخوذة من الاقتصاد :

فتقضى العدالة ان يترك الفرد وشأنه حرا يعمل مايريد بغير تضيق عليه اوتحديد لحريته ، فان كل تحديد لحرية الفرد يعدم فى الفرد كفاءة الابتكار وصفةالاعتماد على النفس فضلا عما فيه من مقاومة للقانون الطبعى العام : قانون تنازع البقاء

وترتبط هذه الحجة بنظرية العقد الاجتماعى . فان هذه النظرية كما شرحنا عند دراستها مبنية على ان الفرد كان حرا فى الاصل حرية مطلقة ولكنه تنازل عن جزء من هذه الحرية ليحصل على حماية المجموع ، فالفرد لم يقبل ان يقيد حريته الا بقدر مايمكن المجموع من حمايته لا أكثر . فان تداخلت الحكومة اكثر من ذلك تكون قد اعتدت على تلك الحرية التى لم توجد الحكومة الا للمحافظة عليها واحترامها

امامن الوجهةالبيولوجيه اى من وجهة مقارنة الدولة بالدولة بالكائنات الحية فيقولون ان طبيعة التطور الاجتماعى تقضى بتنازع البقاء وبقاء الاصلح وقد أشرنا الى هذه النظرية عند الكلام على أصل الدول وقلنا انهم يعتبرون الحكومة عضوا من أعضاء ذلك الجسم الحى وهو الدولة . فكما ان كل كائن حى مقسم الى أعضاء لكل عضو من هذه الأعضاءوظيفة معينة يقوم بهاولا يشترك مع غيره فيها ، كذلك الدولة فان الحكومة عضو له وظيفة مخصوصة لا يصح أن تتعداها وان تعدتها فانها لا تستطيع أن تقوم بالعمل الذى يخرج أصلا عن وظيفتها فالمعدة وظيفتها الهضم والرئة وظيفتها التنفس ولا تستطيع المعدة أن تتنفس ولا الرئة أن تهضم فما يخالف القوانين الطبيعية أن تقوم الحكومة بوظيفة غير وظيفتها

فاذا تركت الحكومة كل فرد وشأنه فى معترك الحياة نشأ من ذلك تنازع

البقاء الذى يقضى على الضعيف ويبقى القوى الاصلح للبقاء وبهذا يتحسن النوع البشرى

ويقول سبنسر ان قيام الحكومة باعانة الفقراء والمرضى والعجزة مخالف لقانون بقاء الاصلح وضار بالهيئة الاجتماعية لأن الحكومة بتداخلها تساعد على ابقاء عناصر قضت الطبيعة بهلاكها لعجزها عن متابعة السير مع من ينازعها البقاء . ويقول انه يجب أن تنظر الى هذه المسائل لا من وجهة هؤلاء الضعفاء والمساكين ولكن من وجهة المصلحة العامة ، فانه وان يكن من المؤلم أن نترك الضعفاء بلا عائل ليهلكوا الا أن هلاكهم هو فى مصلحة المجموع لأنه يبعد عنه العناصر الضعيفة التى تؤخر رقيه وتقدمه

ومن الوجهة الاقتصادية فانهم يقولون أيضا ان المصلحة تقضى بترك الفرد حرا بغير تداخل فى مسائله الاقتصادية وقد قال آدم سميث فى كتابه **Wealth of Nations** ان ترك الافراد أحرارا يؤدى الى كثرة الانتاج لأن الفرد اذا ترك يستعمل رأس ماله كما يريد ويتصرف فى عمله كما يرى ، واذا تركت الأثمان ليحددها قانون العرض والطلب فالفائدة التى تنتج عن ذلك لا تكون قاصرة على الفرد بل تشمل أيضا المجموع

ويقولون أيضا أن التجارب دلت على أن عدم تداخل الحكومة يؤدى الى نتائج حسنة من الوجهة الاقتصادية . والذى يستعرض التشريعات السابقة يجد أنها كانت تسرف فى هذا التداخل فقد كان المشرع يحدد أثمان السلع ويحدد أجور العمال ويحرم على الناس بعض أنواع الملبس كما يأمرهم بلبس أنواع أخرى ويحرم استعمال أنواع خاصة من الآلات ويتداخل فى اختيار مكان المصانع ويشجع بعض الصناعات بما يهبها من الاعانات وما يفرضها على مثيلاتها المستوردة من الرسوم الباهظة بينما يعاكس بعض الصناعات ويبالغ فى فرض الضرائب عليها ويحرم على العمال الاجتماع وتأسيس الجمعيات ويحدد لهم ساعات عملهم ، بل كان يتداخل المشرع فى بيان زى الملابس وعدد الاكلات التى يأكلها الفرد وطول

الاحذية وأصناف المنسوجات التي تستعمل في الكفن الى غير ذلك . ولقد كان للمحاكم في انجلترا الحق الى سنة ١٧٩٥ في أن تحدد أجور العمال بنسبة ثمن الخبز ، ولم يلغ الا في سنة ١٨٢٤ ذلك القانون الذي كان يحرم على الصناع اقامة مصانعهم على مسافة تتجاوز عشرة اميال من دار البورصة . وكان أغلب هذه القوانين ضارا ومنافيا للغرض الذي عملت من أجله

ولقد أدى انتشار هذه الآراء الفردية في انجلترا الى أن خف تداخل الحكومة وتقييدها للافراد ، فرفعت القيود التي كانت تحرم على العمال الاجتماع وتأليف النقابات، وألغيت القوانين التي كانت تحتم على المستعمرات ألا تنقل متاجرها الا على سفن انجليزية ، وكذلك ألغيت الرسوم والضرائب التي كانت مقررة على الواردات واستعيض عنها بحرية التجارة

نقد النظرية الفردية — أول ما يعاب على هذه النظرية انها تعتبر أن الحكومة ضرورة يجب أن تزول وأن في وجودها اعتداء على حرية الفرد فقد دل التاريخ على ان وجود الحكومات شجع الى حد كبير تقدم المدنية . نعم ان من الحكومات ما أدى وجوده في بعض الأحيان الى ضرر يلحق بالمجموع، على ان هذا لا يبرر القول بعدم لزومها ، اللهم الا اذا جاز القول بأن السكك الحديدية ضارة لأنه قد تترتب على وجودها مصادمات تزهق بسببها بعض الأرواح

وكذلك فان ما يقوله سبنسر من أن الذي يبرر وجود الحكومات هو ميل الانسان الى الاجرام لا يمكن قبوله فان أغراض الحكومات ليست قاصرة على منع الجرائم بل ان لها غرضا اسمى من ذلك بكثير ، وطالما أن الانسان يعيش عيشة اجتماعية فان له حاجات اجتماعية لا يمكن الحصول عليها الا من طريق نظام حكومى ، ولذلك لا يمكن القول بأن الحكومات يمكن الاستغناء عنها أو انها ستقلل من وظائفها ، بل تدل الدلائل على العكس من ذلك ، فان وظائف (أغراض) الحكومة تزيد ومجالها يتسع كلما تقدمت المدنية الحاضرة

وقد تطورت الحياة الاجتماعية والصناعية فبعد ان كانت المصنوعات تعمل بواسطة الافراد نشأت طريقة المصانع الكبيرة التى تستخدم عدداً متزايداً من العمال ، وساعد اختراع الآلات البخارية على هذا النمو

ولكن كان من نتيجة ترك الحرية للافراد وعدم تداخل الحكومات ان ساءت حالة العامل واستبد به صاحب المصنع وابتدأ الناس يفكرون فيما هى مزية حرية مطلقة لا تؤدى الا إلى التعاسة والشقاء ، وكتب الكتاب يدعون الحكومات الى التوسط بين العمال وأرباب الاعمال فكانت النتيجة ان صدرت فى انجلترا قوانين تحدد ساعات العمل للنساء والاطفال واصبح تداخل المشرع يتزايد من ذلك الوقت

ومن الواضح أنه كلما تقدمت المدنية كلما زاد ارتباط الافراد واشتبكت مصالحهم وهذا مايدعو الحكومة الى التداخل المتزايد فى شؤون الافراد ؛ فالدفاع عن النظرية الفردية وان كان جائزا فى العصور السابقة الا أنه لايمكن التوفيق بينه وبين الظروف الحاضرة

أما القول بان تداخل الحكومة يستدعى حتما الاعتداء على حقوق الافراد فهو قول غير صحيح على اطلاقه ، فان القوانين التى يكون الغرض منها المحافظة على الصحة أو تنظيم المصانع لايمكن القول بانها اعتداء على الحرية الفردية ؛ لان حقوق المجموع تزداد وتقوى اذا حددنا قليلا من حرية الفرد ، ومثل هذه التشريعات كمثل عملية تقليم الاشجار فأنها تقلل من ثمارها ولكنها تمكننا من الحصول على ثمار نامية شهية تفوق فى قيمتها تلك الثمار الكثيرة العدد الضئيلة الحجم التى ما كنا نحصل عليها لولا عملية التقليم

ولعل أضعف حجج انصار النظرية الفردية افتراض ان الحكومة معادية للحرية بالضرورة ، وان ازدياد وظائف الحكومات يتناسب تناسبا عكسيا مع حرية الافراد لان الواقع ان الحكومة قد تكون قادرة بما تستطيع من العمل

المنظم على توسيع الكفاءات العقلية والادبية والطبيعية للفرد بقدر نجاحها فى ازاحة مافى طريقهم من الصعوبات التى تحول بينهم وبين النجاح ، وتقضى على التنازع الذى يحصل حتما بينهم وبين من هم أقوى منهم من الذين يودون الاستفادة من ضعفهم وهذا يساعد الافراد على اظهار كفاءتهم الكامنة ويزيد فرص النجاح أمامهم

وقد بالغ انصار النظرية الفردية فى اظهار مساوئ تداخل الحكومات بان اعتبروا ان هذا التداخل يقضى على صفة الاعتماد على النفس وكفاءة الابتكار فان هذه الكفاءات لا تنمو فى جو من الحرية فقط بل يساعدها على النمو أيضاً العمل المنظم ، فليس من الصواب القول بأنه كلما زادت وظائف (اعمال) الحكومة ضعف الفرد وقل اعتماده على نفسه لان الواقع هو أن الفرد مدين بأغلب كفاءاته الى الجماعة التى يعيش فيها

ومما يعاب على أنصار هذه النظرية أغراقهم فى تبيان العيوب التى تترتب على تداخل الحكومة وتقليلهم من شأن فوائد هذا التداخل. وذلك راجع الى اساءتهم فهم حدود الحرية وعجزهم عن ادراك علاقة الفرد بالجماعة التى يعيش فيها ، وبعبارة أخرى هم يعلون من شأن الفرد ويصغرون من شأن الجماعة ويتصورون أن الفرد مستقل عن المجموع وانه يمكن فصل مصلحته الخاصة عن مصلحة المجموع . على أن الواقع هو أن الفرد لا يمكن أن يتصوران له مصلحة مستقلة عن مصلحة المجموع لانا إذا جعلنا مصلحة الفرد أساسا لنظامنا كيما يتمتع بحرية كاملة لما زدنا عن تشبيهه بالوحوش الضارية

كذلك يبالغ أنصار النظرية الفردية فى كشف وتكبير الاغلاط التى وقعت فيها الحكومات ويستندون الى هذه الاغلاط للتوصل الى الجزم بانها دليل على فساد قاعدة تداخل الحكومات فى أعمال الافراد وساعدهم على ذلك أن أعمال الحكومات دائما مفضوحة فهى كمن يشتغل فى بيت من الزجاج لا تخفى على أحد خافية مما يعمل فيه بعكس الافراد الذين يسترون أعمالهم بحجب كثيفة

فلا يظهر أمام الناس من عيوبهم إلا ما يعجزون عن اخفائه

وهم كذلك مخطئون فى قولهم أن الفرد أدرى بمصلحته الخاصة من الدولة. فليس هذا القول صحيحاً على اطلاقه لان الحياة كما زادت تعقيدا كلما عجز الفرد عن ادراك مصلحته الحقيقية . فلا يمكن القول بان الفرد الذى يعيش فى منزل غير صحى أو يأكل طعاماً مغشوشاً يعمل ذلك لان مصلحته تقتضيه بل الواقع انه اما جاهل بحقيقة الشىء أو انه عاجز عن رده . وليس عجز الفرد عن تفهم مصلحته الحقيقية قاصرا على المسائل الاقتصادية بل يشمل مسائل الصحة والاداب ، والواقع أيضاً أن الدولة قد تكون اقدر من الفرد على تفهم احتياجاته المادية والادبية فلها أن تحميه من الامراض والاخطار ولو رغما منه وتلزمه بأن يربى أولاده ويعيش عيشة راضية

وقد جرت الدول على هذه القاعدة فما من حكومة تترك أفرادها يكتشفون ماهى الاطعمة الصحية ومن هم الاطباء الذين يصح التداوى عندهم ومن هم الصيادلة الذين يصح مشترى الدواء منهم أو ماهى شروط العمل الصالحة ليشترطها العمال على أرباب الاعمال أو ماهى الظروف المؤدية الى الخطر التى يجب الاحتياط ضدها بل جرت الحكومات على تقييد بعض الصناعات بقيود لتقلل من أخطارها وتفرضها على أصحاب المصانع فلا تجوز لهم مخالفتها حتى ولو رضى العمال بذلك ، كذلك تشترط للقيام ببعض الاعمال كفاءات خاصة فلا تصرح للاطباء والصيادلة والمحامين بمباشرة أعمالهم قبل الوثوق من حصولهم على درجة معينة من المعارف الفنية ، بل تذهب الحكومات الى أبعد من ذلك فتحمى الفرد من نتائج عمله كأن تحدد ساعات العمل وتحرم بعض الصناعات على النساء والاطفال لانها ضارة بهم وتحجر على السفيه ، وكذلك تحمى العمال من نتيجة العقود غير العادلة التى يعقدونها مع أرباب الاعمال . فليس معنى الحرية أن نترك صاحب العمل يتعاقد مع العمال كما يشاء لأن الاول قوى بماله والآخرون ضعفاء

لحاجتهم الى القوت، وحرية التعاقد لايمكن تصورها الا بين طرفين متساويين قوة أو ضعفا

المذهب الاشتراكى

يقابل المذهب الفردى الذى شرحناه المذهب الاشتراكى وهو على عكس المذهب الاول يرمى الى توسع الحكومة فى أعمالها والتداخل فى كثير من الشئون التى يحرمها المذهب الفردى

ولا يصح أن نستنتج من ذلك أن أصحاب النظرية الاشتراكية لايهتمون بالحرية الفردية اهتمام انصار المذهب الفردى بل أنهم مع شديد حرصهم على الحرية الفردية يرون ان هذه الحرية تكون صيانتها أتم من طريق تداخل الحكومة لامن طريق ترك الافراد وشأنهم يعملون ما يريدون

ولم يتفق الاشتراكيون على مدى تداخل الحكومة فى شئون الافراد ولا على الشكل الذى يكون عليه ذلك التداخل

ويمكن أن نقسم الاشتراكيين الى عدة أقسام :

فالمتطرفون يقولون بوجوب امتلاك الحكومة لجميع رءوس الاموال من زراعية وصناعية ومعدنية ومواصلات وآلات انتاج وباحلال الادارة الحكومية محل ادارة الافراد فتتحول بذلك الدولة الى جمعية تعاون عظيمة تشرف على الانتاج والتوزيع وتصبح مالكة لكل ما يملك اللهم الا مايستعمله الفرد فعلا. ويترتب على ذلك اشراف الحكومة أيضا على توزيع ثمار رؤوس الاموال توزيعاً عادلا بين الجميع

ويقول هؤلاء المتطرفون أن على الحكومة أن توجد عملا لكل عامل وأن تقرض الافراد مايلزمهم من المال بغير فائدة وأن تسهل لهم الحصول على آلات الانتاج وأن تبنى لهم المساكن وتنشىء لهم المزارع وتهىء لهم الملاهى وبالجملة فهى المطالبة بسد كل احتياجاتهم الاجتماعية والاقتصادية والادبية وغيرها.

ويقول اشتراكيو الولايات المتحدة فى برامجهم بوجوب امتلاك الحكومة للمناجم والسكك الحديديةوالاقنية والتلغراف والتليفون وكل وسائل النقل والمواصلات وأن يدار كل ذلك على مبادئ التعاون وتحت رقابة الحكومة المركزية ويقولون بأن تملك حكومات الولايات (الدويلات) للسكك الحديدية المحلية ومصانع الكهرباء والغاز وأن تكون ملكيةالاختراعات شائعة بين الجميع وأن يكون التعليم مجانيا واجبارياً وأن تقوم الدولة بمساعدة الفقراء من الاطفال باطعامهم وكسائهم وأن تقدم الحكومة عملا للعاطلين من العمال

ويبنون هذا المذهب على عدة دعائم :

فمن جهة العدالة يقولون ان العامل لايحصل على الاجر الذى يناسب عمله لان جزءا كبيرا من ثمرة الانتاج يختص به صاحب رأس المال وكثير من المراقبين والوسطاء والمضاربين بينما لايتناول العامل المنتج غير جزء قليل من ثمرة عمله ، وبعبارة اخرى ان النظام الحالى يؤول الى محاباة الاغنياء وعدم المساواة لان وسائل الانتاج مملوكة الى نفر قليل يستبد بالاغلبية الباقية

ويقولون ان النظام الفردى يؤدى الى تنازع الافراد وتطاحنهم فيصبح الضعيف غير قادر على منافسة القوى والفقير عاجزا عن منافسة الثرى وأن ذلك يؤدى الى ان الفقير يزداد فقرا واعتمادا على الغنى وان الغنى يزداد ثروة واستقلالا عن الفقير . أما النظرية الاشتراكية فمؤسسة على مبادئ الحق والعدل فالارض وما يتبعها يجب أن تكون ملك الجميع لانها هبة الطبيعة للانسان ولا يصح ان تحتكر لفئة قليلة فهى كالهواء والماء وضوء الشمس مشاعة بين الجميع

ولا يقتصر النظام الفردى على انه غير عادل بل يؤدى الى الاتلاف والاسراف لان التنافس الحر يؤدى الى تنقيص أجور العمال وزيادة الانتاج ورخص الاثمان وترك كثير من العمال عاطلين عن العمل ولا علاج لذلك الا محو ذلك التنافس واحلال التعاون محله : فالتنافس الحالى يحرض على المادية وفساد الضمائر وهبوط

المستوى الاخلاقى للفرد فلابد من مراقبة الحكومة واشرافها لتحمى الفرد من عيوبه المستترة التى يقويها النظام الفردى ويظهرها

كذلك يستنتجون حجة من مقارنة الدول بالاجسام الحية فالدولة كائن حى يجب ان تفضل مصلحته مصلحة الاعضاء الذين يكونونه فاذا تعارضت مصلحة الفرد ومصلحة الدولة فلا يجب أن نتردد فى تضحية مصلحة الفرد ايثارا للجماعة عليه

ويضيفون الى هذه الحجج النظرية حجة عملية فيقولون ان الحكومات قامت ببعض الاعمال التى كانت متروكة أصلا لنشاط الافراد ودل تداخلها على نجاح كبير ، فقيام الحكومة بنقل البريد وسك النقود وملكية الحكومة لبعض المناجم فى دول مختلفة اثبتت فضل الملكية المشتركة على الملكية الفرديةوبذلك أظهرت مزايا المذهب الاشتراكى فاذا كان قيام الحكومات بهذه الاعمال قد كلل بهذا النجاح فلماذا لا تتقدم الحكومة وتعمم هذه السياسة وتشرف على اعطاء العامل نصيبه العادل من الثمرات ؟

نقد المذهب الاشتراكى — أهم ما يعترض به على هذا المذهب هو الصعوبة العملية فى تطبيقه فان تملك الحكومة لرؤوس الاموال واعتبار كل العمال موظفين فى الحكومة الاشتراكية سينقل الفرد من استبداد أصحاب الاموال الى استبداد كبار الموظفين

أما القول بان الملكية الفردية عقيمة من الوجهة الاقتصادية فخطأ لان القضاء على الملكية الفردية فيه قضاء على أقوى دوافع الانسان الى العمل ، فانك اذا حرمت الانسان من ثمرة جده ونشاطه حكمت عليه بالبلادة وعدم الاهتمام لان الاشتراكية مبنية على مبدأ غير عادل يقضى بمساواة المجد والنشيط بالبليد والمتكاسل فضلا عن أنها تجعل الحكومات تقوم بأعمال لم تخلق لها وليس فيها الكفاءة للقيام بها

وينشأ خطأ الاشتراكيين من أنهم يظنون أن الاعمال التى يحسن الافراد أوالشركات القيام بها يمكن للحكومة أيضا أن تحسنها ولكن التجارب دلت على أن الحكومات قد يكون فى مقدورها أن تقلل من مضار الاحتكار وان تشرف على تنظيم الانتاج اما قيامها بالانتاج مباشرة فليس فى مقدورها

ومما لايحتمل الجدل أن فى اتباع المذهب الاشتراكى تقييدا لحرية الفرد لان الحكومة تتداخل فى كل شيء وتنظم كل شيء كما لوكان جميع الافراد جنودا تنظم شئونهم تنظيما عسكريا

المذهب المتوسط — وان كان المذهب الاشتراكى المتطرف لم يطبق تطبيقا عمليا الا فى الروسيا حيث لم يتسع الوقت للوقوف على نتيجة التجربة الا أن كل الدول سارت الى حد ماقى اعتناق هذا المذهب تدريجيا ، ويشاهد هذا التحول فى الحكومات الاوربية على الاكثر وعلى الاخص المانيا ففيها تقوم الحكومة بوظائف تترك عادة للافراد فى الدول الاخرى . وقد اشتد ساعد هذه الحركة عقب الحرب العالمية الاخيرة خصوصا بما انتشر بين الناس من أن الحرب حدثت لان مصلحة الرأسماليين اقتضتها وهم بمنجاة من شرورها بخلاف العامل الذى وقعت عليه كل ويلاتها)

فما تقوم به الحكومات فى بعض الدول ويمكن ان ينسب الى المذهب الاشتراكى قيام الحكومات بامتلاك ادارة السكك الحديدية والمناجم ونشر التعليم والمصانع واحتكار بعض المصنوعات كالكبريت والسجاير فى فرنسا ، وتشجيع التياترات والعلوم والفنون والقيام بتأمين الناس ضد الامراض والحوادث وتأمين العجزة للتكفل بالانفاق عليهم عندما يصبحون عاجزين عن العمل وكل ذلك فضلا قيام البلديات ومجالس المقاطعات بمشروعات جلب المياه وتوزيعها والاضاءة العامة والترامو ايات الخ

أما فى انجلترا فان الحكومة تتحول بسرعة الى جهة الاشتراكية فهى

تتحول من النظرية الفرنسية نظرية « دعهم ومايعملون » Laisser Faire الى النظرية الالمانية ـ نظرية تداخل الحكومة فى كل الشئون، فقد سنت الحكومة عدة قوانين لتنظيم العمل فى المصانع وقامت بنشر القوانين الصحية والقوانين الخاصة ببناء مساكن الفقراء وبالزام الرأسماليين بدفع التعويضات لمن ينتابه حادث من عمالهم ودفع معاشات للعجزة وذلك عدا ماتقوم به الحكومات المحلية البلدية من جلب المياه والاضاءة والترامواى وانشاء المتاحف والمكاتب والملاهى ولكن يمكن القول بأن كل هذه الاعمال فى انجلترا لم تنشأ عن دافع اقتصادى بقدر نشأتها عن دافع أدبى أى لتحسين الحالة الاجتماعية والادبية

وفى بعض المستعمرات الانجليزية كاستراليا ونيوزيلندة تمتلك الحكومة أراضى واسعة تؤجرها للزراع وتراقب مناجم الفحم والغابات والسكك الحديدية والتلغراف والتليفون وتقرض الحكومة الزراع والصناع المال اللازم لاعمالهم وتقوم ببناء مساكن لهم وكذلك تأمر بعرض كل المنازعات بين العمال وأرباب الاعمال على التحكيم وتنظيم الاجور فهى أقرب الى الاشتراكية من أى حكومة أخرى

أما فى مصر فالحكومة تمتلك أهم المواصلات وهى خطوط السكك الحديدية الرئيسيه والتليفونية فضلا عن أنها سنت عدة قوانين لحماية العمال كقانون منع تشغيل الاحداث فى بعض الصناعات وذلك عدا القوانين التى سنتها لحماية الزراعة والتى ما كانت تسنها لو اتبعت المذهب الفردى مثل قانون دودة القطن وعدم نقل القطن غير المحلوج والقوانين القاضية بابادة الدودة والجراد وتحريم بعض الزراعات ، وهى تشرف كذلك على التعليم وبالجملة فتداخلها يزداد كل يوم

وقد خطت خطوة اخرى نحو النظام الاجتماعى (الاشتراكى) بانشائها لجنة للفصل فى المنازعات التى تحصل بين العمال وأرباب الاموال

الباب الرابع

الدساتير المكتوبة[1]

نشوء الدساتير المكتوبة وفوائدها ـ تقديس الدستور ـ محتويات الدستور

الفصل الأول

نشوء الدساتير المكتوبة وفوائدها

الدستور كلمة فارسية معناها الاساس أو القاعدة

ويطلق فى الاصطلاح على القانون الاساسى للدولة . وقد بينا أن تجميع القانون العام أى تقنينه لم يحصل من زمن بعيد بل أن نظرية الدساتير المكتوبة ماهى الا وليدة قرائح كتاب القرن الثامن عشر

ونظريتهم فى الدساتير المكتوبة ترتكز على ثلاثة مقدمات :

الاولى فضل القوانين المكتوبة على القوانين المبنية على العرف والعادة ، والثانية هى الضرورة التى تقضى على كل شعب أن يجدد من آن لآخر العقد الاجتماعى وأخيراً المزايا التى تترتب على وضع القانون الاساسى فى عبارة صريحة ثابتة مما يساعد على أفهام الافراد حقوقهم ويربى فيهم محبة هذه الحقوق

وقد بينا أن أول الدساتير كانت دساتير المستعمرات الانجليزية فى شمال أمريكا أبان استقلالها وقلنا أنه قد أعقب ذلك الدستور التعاهدى لدولة الولايات المتحدة الذى عمل سنة ١٧٨٧

---

(١) انظر فى هذا الموضوع

Boutmy - Constitutional Studies; Bryce - Constitutions; Tiedman - The unwritten Constitution; Orlando - Principes de Droit Public et Constitutionnel.

أما فى أوربا فقد كانت فرنسا على رأس هذه الحركة اذ أن أول الدساتير المكتوبة هو دستور فرنسا الملكى الصادر فى سنة ١٧٩١ والذى أعقبه كثير من الدساتير

أما فى الوقت الحاضر فان كل دول أمريكا أصبحت دولا جمهورية ذات دستور مكتوب وكذلك كل دول أوربا عدا انجلترا والمجر فهى دول ذات دستور مكتوب

وفى جميع الدول التى تسير تحت نظام الدستور المكتوب نجد قاعدة أساسية هامة يتجاهلها القانون الانجليزى وهى قاعدة التمييز بين الدساتير من جهة والقوانين العادية من جهة أخرى :

فالدستور ينظم بطريقة ثابتة ومستمرة المبادىء الاساسية للنظام العام

والدستور ليس قانوناً ككل القوانين بل هو قانون أساسى متفوق عن بقية القوانين

فهو أساس كل السلطات وعليه تستند كل الهيئات المؤسسة . ويمتاز عن القوانين الاخرى بانه يصدر عادة من سلطة مؤسسة مخالفة للسلطة التشريعية العادية تملك وحدها حق تعديله وبأنه أثبت منها وطاعته واجبة حتى على السلطة التشريعية التى تملك حق تعديل كل القوانين ماعدا الدستور

فضل الدساتير المكتوبة على غير المكتوبة — يقول اسمان أن نظرية الدساتير أساسها فضل القوانين المكتوبة على القوانين المبنية على العادة والعرف

وليس فضل الدساتير المكتوبة على غيرها من المسائل البديهية ؛ فانه لا يزال يوجد من الكتاب من يفضل الدستور غير المكتوب على الدستور المكتوب كما توجد دول لا تميل الى تغيير دساتيرها غير المكتوبة بل تفضل الاستمرار على حالتها القديمة

وترتبط نظرية الدساتير المكتوبة بنظرية العقد الاجتماعى كما ان لها تأثيراً حسنا على افراد الدولة .

فقد كان يرى رجال القرن الثامن عشر ان خير طريقة لمنع تعسف الحكام هى ان يكون للدولة دستور مكتوب واضح ، كما ان خير طريق لتعلم الافراد حقوقهم ان تكتب لهم هذه الحقوق فى الدستور بشكل واضح جلى

الضمانات الناشئة عن الدستور — أن نشر الدستور هو ضمانة لحرية الافراد السياسية وللنظام . فالأفراد محتاجون للحرية والنظام وليس أقدر على ضمان الحرية والنظام من دستور واضح يقيد الطبقة الحاكمة وينص على حقوق الطبقة المحكومة

أما النظام فيضمنه الدستور ، لأنه يجعل نظام الدولة بعيدا عن الاهواء الحزبية وتحت حماية القانون الأساسى — ذلك القانون الذى لا يمس عادة الا بكل احتياط وحذر

وأما الحرية فانها تجد فى الدستور خير حام لها . فالدستور حاجز يحمى الافراد من استبداد حكامهم لأنه يحدد السلطات ويوزعها ويحرم على أى سلطة أن تتعدى حدودها . وهو الذى يخضع الحكام لرقابة الرأى العام كما انه ينظم للافراد الهيئات التى تمكنهم من التعبير عن آرائهم

الفصل الثانى

تقديس الدستور

لا خير فى دستور اذا كان من الممكن تعطيل نصوصه والضمانات الموجودة فيه بمجرد ارادة الحاكم

ولذلك نرى أن أغلب الدساتير تنص على عدم جواز تعطيلها الا فى أحوال مستثناة

ولم يشذ الدستور المصرى عن هذه القاعدة ، فقد جاء فى المادة (١٥٥) من الدستور انه « لا يجوز بأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور الا أن يكون ذلك وقتياً فى زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين فى القانون

وقد استثنى من ذلك حالتان : حالة الحرب وحكمة ذلك أن الحرب تستدعى كل مجهود الدولة وقد تستلزم الاعتداء على بعض الحريات . ففى تقييد الدولة بعدم تعطيل الدستور أثناء الحرب تفويت لمصلحة الدولة التى تقتضى أن تسير الدولة بالامة الى النصر ، ولو أوذى فى سبيل ذلك بعض الافراد . والحالة الثانية هى حالة اعلان الاحكام العرفية ، وبديهى ان المقصود بذلك هو الاحكام العرفية التى تعلنها الدولة المصرية ، وقد اشترط الدستور أن يكون ذلك على الوجه المبين فى القانون

وقد صدر القانون نمرة سنة ١٩٢٣ متضمناً القواعد العامة التى يجب العمل بها فى حالة اعلان الاحكام العرفية فنص على جواز اعلان هذه الاحكام « كلما تعرض الأمن والنظام العام فى الاراضى المصرية أو فى جهة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب اغارة قوات العدو المسلحة أو بسبب وقوع اضطرابات داخلية »

ولكن يلاحظ أن الاحكام العرفية التى تعلن فى هذه الظروف يجب طبقاً للمادة ٤٥ دستور أن يعرض اعلانها فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها فاذا وقع ذلك الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة

وهذا النص الدستورى ضمان يمنع الحكومة من تعطيل الدستور بسبب اعلان الاحكام العرفية لان نواب البلاد يجب أن يصادقوا على اعلان تلك الاحكام ، وبعبارة أخرى أن تعطيل الضمانات الدستورية لا يكون الا باقرار أعضاء البرلمان

الفصل الثالث

محتويات الدستور

سواء كان الدستور وليد جمعية وطنية أو منحة من الحاكم أو عبارة عن تعاقد بين الحاكم والرعية فمحتوياته واحدة . وذلك لان الدستور وظيفته أن يبحث عن خير الطرق التى توصل الدولة الى أغراضها مستعيناً على ذلك بالقواعد العامة المستقاة من علم سياسة الدول . فالدستور يهتم بكيفية توزيع السلطة بين الهيئات الحكومية المختلفة وعمل كل ما يضمن أن اصدار القوانين يحصل مطابقاً لمصالح البلاد وأن العدالة تؤدى خير أداء كما وان الدولة على العموم تكون ادارتها ادارة حسنة

وهناك من المسائل ما يستدعى تنظيما دائماً وثابتاً والا حلت الفوضى محل النظام وتعسر على الحكومة القيام بوظيفتها حق قيام . وهذه المسائل يجب أن تنظمها قوانين أكثر ثباتاً من القوانين العادية

ولكن الظروف تختلف بين دولة واخرى ، فما يصلح لدولة قد لا يصلح لبقية الدول وما يصلح لدولة فى زمن معين قد لا يصلح لها فى زمن آخر . لذلك

لايمكن ان يكون هناك دستور واحد يطبق على جميع الدول على السواء فدستور كل دولة يجب ان يكون مطابقا لاحتياجاتها

وكما ان الدساتير تختلف فى موضوعها فانها كذلك تختلف فى شكلها ، فبعضها يحوى نصوصا متعددة طويلة وبعضها قصير مقتضب ؛ وبعضها يقتصر على المسائل الاساسية والبعض الاخر يتعرض للمسائل التفصيلية

وتحتوى الدساتير عادة على ثلاثة أقسام . فالقسم الاول يبين حقوق الافراد السياسية والمدنية ويحدد سلطان الهيئات ازاء هذه الحقوق توصلا لتمتع الفرد باقصى مايمكن من الحرية . والقسم الثانى يحتوى على نصوص تنظم الحكومة فيحدد حقوقها ويبين بعض القواعد التى تسير عليها ادارة الحكومة وينص على من يتمتع بحق الانتخاب . والقسم الثالث يحتوى على بيان الطريقة التى يعدل بها الدستور

الباب الخامس

الفصل بين السلطات

قد بينا فيما تقدم كيف ان اعمال الحكومات كثيرة ومتنوعة وكيف ان الحكومات اصبحت تمد سلطانها الى طائفة من الاعمال لم تكن لتتعرض لها فيما مضى وذلك تبعا لتغير الظروف . وهذه الاعمال لتنوعها تستدعى للقيام بها افرادا متصفين بكفاءات مختلفة لانه من العبث ان تجمع فى يد واحدة اعمال تختلف بطبيعتها اختلافا بينا

نعم كان يمكن فى الازمنة السالفة ان يكون رئيس الحكومة قائما بكل اعمالها الهامة ، فقد كان هو القائد والمشرع والقاضى ولكن اتساع الممالك وازدياد المسائل التى اصبحت تتداخل فيها الحكومات وتنوعها استلزم تخصيصا دقيقا للقائمين بالامر واصبح يختار لكل عمل من الاعمال من يليق لادائه على اكمل وجه

والنظرية التى سادت فى فجر العصر الديمقراطى هى تقسيم اعمال الحكومات الى ثلاثة اقسام : التشريع والقضاء والتنفيذ لان كل قسم من هذه الاقسام يستدعى كفاءات خاصة فضلا عما فى تقسيمها من ضمان المراقبة المتبادلة وضمان حرية الافراد. وكان مونتسكيو من أول الذين أسسوا نظرية الفصل بين السلطات ، فانه كان يرى ان اجتماع السلطة التشريعية والتنفيذية فى يد واحدة يؤدي الى ضياع الحرية لاحتمال ان يصدر المشرع قوانين ظالمة ثم ينفذها بنفسه ، كذلك لا ضمان للحرية اذا لم تكن السلطة القضائية منعزلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية لانه اذا كان القاضى هو الذى يقوم بالتشريع فلا ضمان للعدالة كذلك اذا كان القاضى الذى يصدر الحكم هو الذى يتولى تنفيذه

وقد سادت هذه النظرية فى القرن الثامن عشر وأدخلت فى النظم الدستورية التى سنتها بعض الولايات المتحدة ، فقد نص فى دستور احدى الولايات على انه « ليس

للسلطة التشريعية أن تقوم بعمل السلطة التنفيذية أو القضائية ، وليس للسلطة التنفيذية أن تقوم بعمل السلطة القضائية أو التشريعية ، وليس للسلطة القضائية أن تقوم بعمل السلطة التنفيذية أو التشريعية ، وكل ذلك توصلا لحكومة قوانين لا لحكومة أشخاص »

وأصبحت هذه النظرية احدى القواعد الأساسية لدستور الولايات المتحدة الصادر سنة ١٧٨٧ لأن واضعى الدستور كانوا يقولون « ان ضم جميع السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية في يد هيئة واحدة هو الاستبداد بعينه سواء كان أفراد هذه الهيئة قليلين أو متعددين وسواء كان تعينهم بالوراثة أو بالانتخاب ولو بطريق تنصيب أنفسهم للحكم

على انه فى العمل يستحيل أن نتصور حكومة ذات سلطات منفصلة عن بعضها انفصالا تاماً اللهم الا اذا قلنا بوجوب تعيين أعضاء السلطات الثلاث بطريق الانتخاب . وبفرض اننا سلمنا بامكان تطبيق هذه النظرية مطلقة من كل قيد فانها لا تتفق مع محاكمة موظف من السلطة التنفيذية أمام السلطة القضائية لان فى ذلك اخضاعا لاحدى السلطتين للأخرى . ثم أليس فى الزام السلطة القضائية بتطبيق القوانين التى تصدرها السلطة التشريعية مخالفة لهذه القاعدة على اطلاقها؟

وكان من جراء شيوع هذه النظرية ان أدخلت قواعدها ضمن الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٧٨٩ والذى قضى بأن الهيئة التشريعية لا يمكن حلها بمعرفة الملك (السلطة التنفيذية) وأن ليس للوزراء حق الجلوس فى المجالس التشريعية وأن يكون تعيين القضاة بطريق الانتخاب

وقد فقدت هذه النظرية كثيراً من أهميتها فى القرن التاسع عشر فقيدت بقيود متعددة وأصبحت كل سلطة من السلطات تقوم ببعض الأعمال التابعة للسلطة الأخرى على الوجه الآتى :

الاعمال التنفيذية التى تقوم بها السلطة التشريعية — لايتيسر فى أى دستور أن تقصر عمل الهيئة التشريعية على أعمال التشريع دون سواها فكثير من أعمال التنفيذ الهامة تقوم به السلطة التشريعية ، فعمل الميزانيات ، وتقدير مصروفات الحكومة والتصديق على المعاهدات ليس من الاعمال التشريعية ، ومع ذلك تقوم به فى أغلب الدول الهيئة التشريعية ، كذلك تتداخل السلطة التشريعية فى تعيين وعزل بعض كبار رجال السلطة التنفيذية ، ففى الولايات المتحدة يدخل ضمن اختصاصات الهيئة التشريعية تعيين عدد كبير من كبار الموظفين ، وتشرف الهيئات التشريعية فى البلاد البرلمانية على أعمال الوزراء وتضطرهم للاستقالة إذا حبست ثقتها عنهم ولها الحق فى محاكمتهم.

الاعمال التشريعية التى تقوم بها السلطة التنفيذية — كما أن السلطة التشريعية تقوم ببعض الاعمال التنفيذية كذلك لا يمكن حرمان السلطة التنفيذية من القيام ببعض الاعمال التشريعية . ومن أمثلة تداخل السلطة التنفيذية في المسائل التشريعية تمتع السلطة التنفيذية فى بعض الدساتير بحق « الفيتو » وهو حق الاعتراض على القوانين التى تصدق عليها السلطة التشريعية وتوقيف صدورها ، وحق اقتراح القوانين المخول للسلطة التنفيذية فى فرنسا وانجلترا والمانيا ، كذلك تتداخل السلطة التنفيذية فى عمل السلطة التشريعية بما تصدره من اللوائح العامة ، لان المشرع مهما كان حازما ومتبصرا لا يمكنه ان يحيط بكل الدقائق اللازم مراعاتها فى القانون فضلا عن التفاصيل العملية التى لا تظهر الا عند تطبيق القانون . ولذلك تنص أغلب الدساتير على تمتع السلطة التنفيذية بحق باصدار اللوائح العامة التى تطبق بمقتضاها القوانين على الاقاليم المختلفة مع مراعاة احتياجاتها المحلية ويسمى هذا الحق **Droit de règlement**

وقد يكون حق عمل اللوائح أساسيا أى تستمده السلطة التنفيذية من حقها

الدستورى ، أو مفوضا تستمده من القوانين الصادرة من الهيئة التشريعية العادية ، أو مكملا لقانون صادر من السلطة التشريعية . وموضوع بحث هذه المسائل التفصيلية هو القانون الادارى

الأعمال التنفيذية التى تقوم بها السلطة القضائية — ولو أن العمل الرئيسى للمحاكم هو الفصل فى المنازعات وتطبيق القوانين على الوقائع التى تعرض عليها الا أن بعض النظم يبيح للهيئة القضائية القيام ببعض الاعمال التنفيذية

وقد كان القضاة يقومون من زمن بعيد بأعمال ادارية فى انجلترا وفى الولايات المتحدة ويرجع ذلك الى عدم التفريق الدقيق فى هذه البلاد بين الاعمال الادارية والاعمال القضائية فالموظف المعروف باسم justice of the peace يقوم بعمل مزدوج أى عمل إدارى وقضائى فى الوقت ذاته

كذلك تقوم المحاكم فى الولايات المتحدة بالتصديق على بعض أعمال اللجان الادارية

ويستنتج من كل ماتقدم انه وان كانت الحرية الفردية تقضى بان يكون هناك نوع من الفصل بين السلطات الا ان وحدة المصلحة وضرورة مراقبة السلطات بعضها لبعض يقضى بان لاتختص سلطة بعمل ما اختصاصا مطلقا بل بقيام كل سلطة بشىء من أعمال السلطة الاخرى وبذلك نكون قد وفقنا الى ضمان حرية الفرد من جهة وضمان عدم استبداد كل سلطة بعملها بما يوجد من مراقبة السلطات بعضها لبعض مراقبة متبادلة

الفصل الأول

السلطة التشريعية

السلطة التشريعية هى السلطة المختصة أصلا بعمل القوانين ، وتقوم مع ذلك بالاشراف على أعمال السلطة التنفيذية

فهى أهم السلطات وأكبرها شأناً ، وترجع هذه الأهمية الى كثرة عدد أفرادها والى أنها مكونة من أفراد منتخبين حائزين لثقة الناخبين

وأول ما يعرض من الصعوبات فى تكوين السلطة التشريعيه هو تقرير مسألة ما اذا كانت الهيئة التشريعية تكوّن من مجلس واحد أو مجلسين

نظام المجلس الفردى والمجالس المزدوجة — أصبح الآن من البديهيات ضرورة جعل السلطة التشريعية موزعة بين مجلسين ، ولم يحتفظ بنظام المجلس الواحد الا بلاد اليونان ولكسمبورج وبعض ولايات كندا وبعض مقاطعات سويسرا ، وكان نظام المجلس الفردى أكثر شيوعا منه الآن فقد دافع عنه فى أمريكا فى القرن الثامن عشر بنيامين فرانكلين الذى شبه نظام المجلسين بعربة يجرها جوادان فى اتجاهين متقابلين وكان من أثر كتاباته ان اخذت ولاية بنسيلفانيا بنظام المجلس الواحد

وكان انصار المجلس الفردى فى فرنسا كثيرين فى عهد الثورة وبنى دستور سنة ١٧٩١ على هذه القاعدة بقرار اجماعى تقريبا من الجمعية الوطنية واستمر هذا النظام موجودا حتى بعد دستور سنة ١٧٩٣ . وفى السنة الثالثة من الثورة (١٧٩٥) استعيض عن نظام المجلس الفردى بالنظام المزدوج واستمرت هذه الحال الى سنة ١٨٤٨ وفيها أعيد نظام المجلس الواحد لمدة قصيرة ، وكان من أنصار نظام المجلس الواحد فى ذلك الوقت لامارتين كما كان تيرجو Turgot أكبر أنصاره فى عهد الثورة

وقد دلت التجارب فى فرنسا على ان نظام المجلس الواحد ضرره أكثر من نفعه ، كما أن أغلب الدول التى جرت على نظام المجلس الواحد عدلت عنه الى نظام المجلسين ، ولقد جرب نظام المجلس الواحد فى انجلترا لمدة قصيرة فى عهد الثورة ، ولم تسفر هذه التجربة عن امكان الاستغناء عن مجلس اللوردات فأعيد. ومن الدول التى عدلت عن نظام المجلس الواحد بعد ان جربته اسبانيا والبرتغال والمكسيك وبوليفيا والاكوادور وبيرو واتخذت نظام المجلس المزدوج

وأهم ما يقال دفاعا عن نظام المجلس الواحد انه يضمن الوحدة ويقضى على الازدواج فى نظام الهيئة التشريعية ، فقد قيل ان تعدد المجالس التشريعية يفيد تعدد السلطان.وبما أن القانون هو « ارادة الدولة » فلا يمكن أن تكون للدولة ارادتان متناقضتان فى موضوع واحد ووقت واحد ؛ ولذا يجب ان تكون الهيئة التشريعية واحدة لا متعددة . ويضيفون الى هذه الحجة ان تعدد المجالس التشريعية ينشأ عنه الاختلاف والانقسام وتعطيل ارادة الدولة بسبب هذا الانقسام . وقد استند على نفس هذه الحجة فرانكلين فى امريكا :

وقد تكفل جون ادامز John Adams فى امريكا بدحض هذا الرأى فاستعرض نظم الدول التى اتخذت نظام المجلس الفردى واستنتج ان هذا النظام ينتهى غالبا بالاستبداد

مزايا ازدواج المجالس — مهما يكن من أهمية الحجج التى يعترضون بها على نظام ازدواج المجالس فقد دلت التجارب على فضل نظام المجلسين على نظام المجلس الفردى فقد قال ليكى أنه لا يعرف من نظم الحكومات نظاما شرا من نظام المجلس الواحد فاستبداده قد يفوق استبداد الحاكم المطلق وشعوره بالمسئولية أقل منه

ويمكن تلخيص مزايا نظام المجلسين فيما يأتى

(١) يمنع نظام المجلسين التشريع المبنى على التسرع وعدم الدراسة الكافية ،

وذلك ان الهيئات التشريعية عرضة للأهواء والتهيج والاهمال . فوظيفة المجلس الثانى هى مقاومة هذه النزعات وتكون النتيجة ان القوانين لا تصدر الا بعد التروى والامعان لأن الوقت الذى لا بد من مضيه بين تقديم الاقتراح والتصديق عليه يسمح عادة بالتروى والمداولة، وبذلك ينتفى تعريض التشريع للأهواء الوقتية والحزبية والدسائس

(٢)- لا يقتصر النظام المزدوج على حماية الهيئة التشريعية من اغلاطها بل يقضى هذا النظام على استبداد الهيئة التشريعية ، فوجود مجلس ثان ضمان للحرية ومانع من الاستبداد . والهيئة التشريعية متى كانت مؤلفة من مجلس واحد فانها تميل غالبا الى الاعتداء على اختصاصات الهيئات الاخرى وخصوصا الهيئة التنفيذية. وبالجملة فانها تميل الى جمع أزمة الامور فى يدها ، فلا ينفع فى مثل هذه الظروف دفعا لما عساه يقع من الظلم بقصد أو بغير قصد الاتقسيم عمل السلطة التشريعية الى هيئتين منفصلتين . وكما ان الرومان كانوا يقسمون السلطة بين حاكمين فى وقت واحد دفعا للاستبداد كذلك يفيد تقسيم عمل السلطة التشريعية نفس هذه الفائدة

(٣) من مزايا هذا النظام تمكين الدولة من تمثيل الطبقات المختلفة والصوالح المتباينة وعلى الاخص الطبقة الارستقراطية التى تفوق مصالحها فى الدولة اهميتها العددية . فان من الظلم كما يقول بلنتشلى ان نتجاهل وجود هذه الطبقة فنضحى مصالحها على مذبح الطبقة الديمقراطية لمجرد ان هذه اكبر عددا من تلك

وقد ارتأى جون ستوارت ميل أن تكون القاعدة التى يبنى عليها نظام المجلسين هى أن يختص أحدهما بتمثيل طبقة أرقى سياسا وأكبر خبرة من الطبقة الاخرى ، فبينما يجب أن يكون أحد المجلسين ممثلا للشعور العام يكون الثانى ممثلا للجدارة والكفاءة المبنيين على القيام بالأعمال العامة واكتساب الخبرة من هذا الطريق . ويرى ميل ان هذا النظام الذى يرتئيه لا يقتصر على جعل عمل المجلس

الثانى سلبيا وهو منع اضرار التسرع والاهواء بل يكون له عمل ايجابى فانه يكون مجلس الزعماء والمرشدين الذى يرشد الشعب الى طريق التقدم

ويمكن نظام المجلسين كذلك من تمثيل الصوالح المتضاربة كصوالح أرباب الأموال والعمال . وهذا النظام متبع فى ولاية فيكتوريا بأستراليا فالمجلس الاعلى مكون من ممثلى رأس المال والمجلس الادنى مكون من ممثلى العمال فيجعلون الانتخاب للمجلس الاعلى محصورا فى طبقة مخصوصة مع اشتراط نصاب مالى لمن ينتخبونه وعدم قيام الحكومة بدفع أى مرتبات لاعضائه .

(٤) يمكن نظام المجلسين الحكومات التعاهدية من أن يكون لها مجلس يمثل مصالح الدولة كما لو كانت دولة واحدة ومجلس ثان يمثل مصالح الولايات المختلفة والذى يتبع عادة هو أن يكون لكل ولاية مهما اختلفت أهميتها أو عدد سكانها عدد من النواب مساو لعدد أى ولاية أخرى ولذلك يضمن عدم اعتداء الدويلات القوية على الضعيفة لانها جميعاً متساوية فى التمثيل . ولا يكفى أن يكون فى الدولة مجلسان فانه للحصول على كل المزايا المترتبة على ازدواج الهيئة التشريعية يجب أن يكون الاساس الذى ينتخب بمقتضاه كل مجلس مخالفا للاساس الذى ينتخب بمقتضاه المجلس الآخر . فاننا اذا انتخبنا المجلس لمدة واحدة وبواسطة نفس الناخبين لا نصل الى الفوائد المرجوة من وجود المجلس لان كلا المجلسين يكون صورة مطابقة للمجلس الاخير فيجب أن يختلف المجلسان فى عدد الاعضاء فيجعل عدد أعضاء المجلس الادنى كبيرا لانه يمثل الرأى العام وعدد أعضاء المجلس الاعلى أقل منه لانه يمثل بعض الصوالح أو الطبقات ، ويجب أن تختلف مدة الانتخاب فتجعل مدة انتخاب عضو المجلس الادنى قصيرة لضمان مراقبة الناخبين لنائبهم وتجعل مدة انتخاب أعضاء المجلس الاعلى طويلة ؛ كذلك يجب أن يختلف المجلسان فى طريقة تجديدها فيجعل المجلس الادنى يتجدد تجديدا كليا كلما انتهت مدته أما المجلس الاعلى فيتجدد جزئيا ، ويجب

أن يمثل المجلس الادنى عواطف وميول عامة الشعب وأن يمثل المجلس الاعلى مصالح الخواص.وهناك دول تجعل عضوية المجلس الاعلى بطريق الوراثة مثل مجلس اللوردات فى انجلترا والمجلس الاعلى فى اسبانيا وهذا مما يقلل كفاءة هذه المجالس لان التشريع يستدعى مواهب خاصة قد لا تنتقل بالوراثة ولو أن اعطاء الحق لهذه الطبقة مفيد من وجه لانه يسمح بادخال طائفة حسنة التربية ميسورة الحال عندها سعة من الوقت لتخصيصه لخدمة بلادها ولديهم فرص نادرة للوقوف على معلومات سياسية وللاستفادة من الخبرة الماضية . ويميل بعض الدول الى الرجوع الى مبدأ التعيين فى المجالس العليا كما هو الحال فى ايطاليا والى حد محدود فى بعض الدول الاوروبية الاخرى وهذا المذهب لا يتفق مع صفات النيابة التى يجب أن تتوفر فى الاعضاء ولكنه مع ذلك لا يخلو من فائدة وهى تمكين الحكومة من أن توسع محلا فى الهيئات التشريعية للاشخاص الممتازين النابغين فى العلوم أو الفنون ممن لا يتيسر لهم النجاح فى الانتخابات العامة لعدم ذيوع فضلهم فى طبقات العوام أو لعدم قبولهم الدخول فى معترك الانتخابات

ولعل أفضل طريقة يجمل بالدول اتباعها هى الجمع بين الطرائق السالفة أو بعضها (ماعدا طريقة الوراثة) فينتخب بعض الاعضاء من دائرة واسعة النطاق مع وضع بعض القيود على الناخبين ، وينتخب بعضهم بواسطة الهيآت المحلية كمجالس المديريات والمجالس البلدية ، ويعين عدد محدود بواسطة السلطة التنفيذية من بين الاشخاص الذين خدموا دولتهم خدمات عظيمة أو الذين شغلوا مناصب هامة

أما المجلس الادنى فان الآراء متفقة على ضرورة بنائه على قاعدة شعبية أى أن انتخابهم يجب ان يترك لافراد الناخبين مباشرة وأن يكون انتخابهم بطريقة الاقتراع العام ولمدة قصيرة ضمانا لمراقبة الشعب لاعمالهم مراقبة فعالة

ومما دلت التجارب على فائدته التفريق بين اختصاص المجلسين ، فالمجلس الاعلى يعطى عادة الحق فى الاشتراك الى حد محدود فى ادارة الحكم ورقابته

على العلاقات الخارجية ويعطى بعض الاحيان قسطا من الشؤون القضائية ومما يزيد فى خبرة هؤلاء الاعضاء اتباع مبدأ التجديد الجزئى فى تجديد المجلس الاعلى فلا تنتهى مدة جميع الاعضاء فى وقت واحد بل تدخل فيه عناصر جديدة فى أوقات دورية فتكتسب من خبرة الاعضاء الاقدمين وتدخل فى المجلس العناصر الجديدة التى هى أكثر اتصالا بالرأي العام لقرب عهدها بالانتخاب

عدد اعضاء الهيئة التشريعية وطريقة توزيعهم على الدوائر — فى غير الدول الوحدية قد يتبع فى توزيع أعضاء الهيئة التشريعية المركزية مبدأ المساواة بين الدويلات فى عدد النائبين الذين يمثلونها . فاذا استثنينا دولة ألمانيا التعاهدية وكندا فان جميع الدول التعاهدية تسير على هذا المبدأ . أما فى ألمانيا ففى مجلس البندسراث Bundesrath يختلف عدد النواب من واحد الى سبعة عشر بحسب أهمية الولايات ويتراوح العدد فى كندا بين أربعة وأربعة وعشرين

أما فى فرنسا فان أعضاء مجلس الشيوخ يتراوح عددهم بين واحد وعشرة لكل مديرية

وهناك طريقة أخرى للتوزيع وهى النظر الى أهمية المقاطعات من الوجهة العقارية ، فهى توفق بين عدد النواب الذين يمثلون المقاطعة وبين مقدار الضرائب التى تقوم هذه المقاطعة بدفعها . وكان هذا المبدأ سائدا فى القرون الماضية وقت أن كانت الثروة العقاريه لها الأهمية الكبرى ولكن عدل عنه الآن بانتشار روح الديمقراطية فالدول القليلة التى تميز الملكية العقارية أهمية فى الانتخاب ستعدل عن هذا المبدأ فى القريب العاجل

ويفضل بعض الدول أن يكون عدد النواب متناسبا مع مجموع سكان الدولة فيدخل فى ذلك الناخبون وغيرهم والأطفال والأجانب وهذه هى القاعدة التى

تسير عليها أغلب الدول الآن . ولكن النسبة التى تتبعها بعض الدول تخالف البعض الآخر ، ففى المجلس الأدنى فى الولايات المتحدة يوجد نائب لكل ١٩٣٠٠٠ من السكان وفى انجلترا يوجد نائب لكل ٦٢٧٠٠ ساكن وفى البلجيك والمكسيك واحد لكل ٤٠٠٠٠ وفى البرازيل واحد لكل ٧٠٠٠٠ وفى سويسرة واحد لكل ٢٠٠٠٠ وفى فرنسا واحد لكل ١٠٠٠٠٠ وفى كندا واحد لكل ٢٢٦٠٠ ساكن

طريقة الانتخاب : لا يمكن أن نعتبر الدولة دائرة انتخابية واحدة ونكلف كل ناخب بأن ينتخب كل النواب الذين يمثلونها بل يجب أن تقسم الدولة الى عدد من دوائر الانتخاب فلا ينتخب ناخبو كل دائرة الا عدد الأعضاء المخصص لدائرتهم

ويمكن أن تتبع احدى طريقتين فى تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية : الاولى أن تقسم الدولة الى دوائر انتخاب متعددة بقدر عدد الأعضاء المراد انتخابهم . فاذا كان المراد انتخاب مائة عضو مثلا نقسم الدولة الى مائة دائرة تنتخب كل دائرة ناخبا واحدا وتسمى هذه الطريقة Scrutin d'arrondissement والطريقة الثانية أن تقسم الدولة الى دوائر انتخاب واسعة النطاق وينتخب عن كل دائرة عدد من النواب يتناسب مع عدد سكان الدائرة وتسمى هذه الطريقة Scrutin de liste أى انتخاب بالقائمة لان كل ناخب ينتخب « قائمة » بالنواب الذين يفضلهم . وقد استعملت هاتان الطريقتان فى مختلف للدول. وبعض الدول استعملهما على التعاقب

ويمكن الجمع بين أكثر من طريقة من هذه الطرق فيوزع جزء من الاعضاء بنسبة العدد والجزء الآخر بنسبة الضرائب

ومن مزايا الطريقــة الأولى Scrufin d'arrondissement السهولة فان مأمورية الناخب تكون انتخاب فرد واحد ويكون هذا الفرد فى الغالب معروفا

من غالبية ناخبيه لأنه يختار من دائرة ضيقة فهو أعرف باحتياجات الدائرة وما يفيدها وما يضرها . وتؤدى هذه الطريقة الى ضمان تمثيل الأقليات الى حد ما ، ذلك أن أحزاب الأقلية فى مجموع الدولة قد يكونون أكثرية فى دوائر محدودة فيفوزون فى هذه الدوائر وبذلك ينالون ممثلين لهم. أما اذا كانت الدوائر واسعة والعدد المطلوب انتخابه كبيراً فتضيع الأقليات فى كل دائرة وتبقى بغير تمثيل .

أما عيوب هذه الطريقة فهى أنها تقيد الناخب ، لأنها تضطره الى أن يحصر انتخابه فى دائرة ضيقة قد لا يكون فيها من يصلح للنيابة فيقع انتخاب الناخبين على شخص من الدرجة الثانية لعدم وجود خير منه ، ومن جهة أخرى تدعو هذه الطريقة الى أن يعتبر النواب أنفسهم نائبين عن دوائرهم فقط لا عن مجموع الدولة ، فتراهم اذا ما تعارضت مصلحة الدولة مع مصلحة الأقليم الذى يمثلونه يرجحون دائماً مصلحة دائرتهم على مصلحة الدولة ، ويرجع هـذا الى ضرورة ارضاء ناخبيهم قليلى العدد توصلا الى الفوز عند تجديد الانتخاب ، أما المنتخبون عن دوائر واسعة فقلما يضحون مصلحة دولتهم استرضاء لناخبيهم . وقد دلت التجارب فى فرنسا وايطاليا على أن طريقة التقسيم الى دوائر متعددة يمثل كل دائرة نائب واحد تجعل النائب خاضعاً لضغط ناخبيه مفضلا لمصالحهم المحلية عن المصالح الوطنية وتمنع كثيرا من ذوى الكفاءات عن التقدم للانتخابات هروبا من هذه الحالة . ومن عيوبها أيضاً أنها تسهل لحزب الغالبية تعديل تقسيم البلاد الى دوائر تمكنهم من الحصول على عدد من النواب لا يتناسب مع عدد ناخبيهم ، فان أنس حزب الغالبية أن هناك دائرة أو عدة دوائر غالبيتها من حزب المعارضة ، فانه يمكنه بما له من السلطة أن يقسم هذه الدوائر ويضم أقسامها الى الدوائر المجاورة حتى تصبح هذه الأكثرية أقلية فى كل دائرة ، وبذلك لا يتيسر لحزب الأقلية أن ينتخب ممثلين متناسبين مع أهميته فى الدولة. ويسمون هذه العملية بعملية الـ **gerrymandering**

ويمكن الجمع بين هاتين الطريقتين فينتخب بعض النواب بالطريقة الاولى ، والبعض الآخر بالطريقة الثانية توصلا الى الجمع بين مزايا الطريقتين وتقييد مضارهما

(١) (٢)

انتخاب الدرجة الواحدة وانتخاب الدرجتين — قد التجأت بعض الدول الى طريقة انتخاب الدرجتين تحديداً لأضرار الاقتراع العام Suffrage Universel ومآل هذه الطريقة أن الناخب لا يختار مباشرة النائب الذى يمثله فى الهيئة التشريعية بل يقتصر على اختيار مندوب تكون وظيفته الاشتراك مع المندوبين الآخرين فى اختيار النواب ، فالناخب العادى لا يختار النائب مباشرة بل ينتخب من ينتخبه ولذلك يطلق على هذا الانتخاب اسم الانتخاب ذى الدرجتين . وكانت هذه الطريقة متبعة فى فرنسا تحت دستور سنة ١٧٩١ واستمرت معمولا بها فى انتخاب بعض الموظفين تحت دستور سنة ١٧٩٣ وفى انتخاب النواب تحت دستور سنة ١٧٩٥ وكذلك فى دستور سنة ١٨١٤ ولم يعدل عنها نهائيا الا فى سنة ١٨٣٠ . وما زال أعضاء مجلس الشيوخ فى فرنسا ينتخبون بدرجتين أى أنهم ينتخبون بمعرفة جماعات Collèges تتكون فى كل مديرية من أعضاء مجلس النواب ومجلس المديرية وبعض الهيئات النيابية الاخرى . وهذه الطريقة متبعة قانونا فى انتخاب رئيس جمهورية أمريكا ووكيلها وقلنا « قانوناً » لأنه فى الواقع قد أصبح الانتخاب كما لو كان بدرجة واحدة

(٢)

ومن مزايا هذه الطريقة انها تقلل الى حد محدود مضار الاقتراع العام Suffrage universel وذلك لأنها تجعل انتخاب النواب محصورا فى يد أشخاص ممتازين يزيدون كفاية وشعوراً بالمسئولية عن الناخبين العاديين ، كما أنها تضعف أثر الاهواء الحزبية لأن عامة الشعب — وهم أكثر الناس تأثراً بالاهواء —

لا ينتخبون مباشرة الشخص الذى ينوب عنهم بل تنحصر مأموريتهم فى انتخاب من ينتخب نائبهم بالنيابة عنهم

ولكن التجارب دلت على أن انتخاب الدرجتين قلما يفيد الفائدة التى وجد من أجلها فعدل عنه فى فرنسا الى طريقة الانتخاب المباشر ، وكذلك عدل عنه فى أغلب الدول التى كانت اتخذته قاعدة لها

وفى البلاد التى تكون الاحزاب السياسية منظمة فيها تنظيما تاماً يصبح الانتخاب ذو الدرجتين عقيما ، ذلك لأن المندوبين (منتخبى أول درجة) لا ينتخبون لكفاءتهم فى التقدير أو لعظيم شعورهم بالمسئولية بل ينتخبون لانتمائهم لأحزاب معينة . فالناخب العادى يعرف مقدماً مرشحى الأحزاب المختلفة عن دائرته وهو فى انتخابه للمندوب يراعى دائماً أن ينتخب مندوباً من حزب المرشح الذى يريد أن ينتخبه ، فكأن الناخب العادى انتخب النائب انتخابا مباشراً ولم تفد طريقة انتخاب الدرجتين الا زيادة تعقيد الانتخاب

وهذا هو الذى يقع فعلا فى انتخابات رئيس الولايات المتحدة فان الدستور ينص على ان انتخابه يكون بدرجتين ولكنه أصبح فى الواقع انتخابا ذا درجة واحدة نظراً لانتظام الأحزاب السياسية . فأصبح المندوبون الناخبون أشباحاً يقومون بتنفيذ أوامر الناخبين وليس لهم حرية التصرف التى قصدت من جعل الانتخاب بدرجتين

ومن عيوب الانتخاب بدرجتين أن من بيدهم انتخاب النواب يصبحون قليلى العدد فيسهل التأثير عليهم بالرشوة أو التهديد أو الرجاء فضلا عن انه يقلل اهتمام الناخبين بالانتخاب ، لأن الناخب يكثر اهتمامه بقدر ما يكون لصوته أثر فعال فى ادارة البلاد ولا يكون له هذا الأثر الا اذا أتيح له أن ينتخب مباشرة الشخص الذى يمثله

الشروط اللازم توفرها فى المنتخب وموانع الانتخاب — تنص كل الدساتير على وجوب توفر عـدة شروط فى الأشـخاص الذين يرشحون أنفسهم للانتخابات وتنص كذلك على بعض الموانع التى تمنع الشخص من حق الانتخاب . والشروط التى تشترط الدساتير توفرها عادة هى شروط الجنسية والسن والاقامة؛ ومن الموانع التى تنص عليها القوانين الجمع بين الوظيفة النيابية واى وظيفة عمومية

(١) اما اشتراط الجنسية فمعقول لان الاجانب ليس لهم ان يشتركوا فى ادارة البلاد التى يحلون فيها؛ فهم ضيوف تسرى عليهم القوانين التى يقررها اهل البلاد وصوالحهم فى الدولة لايمكن ان تكون متساويةمع صوالح افرادها فضلا عن انهم لايدينون لها بالولاء كابنائها ؛ ووجودهم فى الهيئات النيابية يكون غالبا طريقا من طرق بث الدعوة اودس الدسائس أو تسهيل النفوذ الاجنبى فى ادارة البلاد

(٢) ومن حيث السن تشترط كل الدساتير ان يبلغ الشخص سنا معينة لان المسائل المطلوب بحثها تستدعى خبرة لايحصل عليها الانسان الاعند بلوغه هذه السن . فانجلترا لاتشترط لذلك سنا خاصة غير سن البلوغ العادى وهو سن الحادية والعشرين ؛ اما اغلب الدول الاخرى فتشترط سنا أعلى من سن البلوغ كأن يكون ٢٥ سنة للمجلس الادنى و ٣٠ سنة للمجلس الاعلى . وبعض الدساتير تتطلب سنا أعلى من ذلك . ففى بلجيكا وفرنسا وايطاليا يشترط بلوغ اربعين سنة للمجلس الاعلى وثلاثين للمجلس الادنى وتسوى الدانيمارك بين السن المشترطة للمجلسين

(٣) اما شرط الاقامة فيشترطه بعض الدساتير : فيقضى دستور الولايات المتحدة ان يكون النائب مقيما فى الولاية التى ينتخب عنها ولكن اقامته فى دائرة الانتخاب ليست شرطا فى القانون وان كانت مراعاة فى الواقع . فالفكرة هى ان الشخص المقيم فى الجـهة التى ينتدب عنها يكون اكثر اهتماماً بشأنها واوفر وقوفاً على حاجاتها من شخص لايقيم فيها

أما فى انجلترا فان القانون كان يشترط اقامة النائب فى دائرة الانتخاب ولكن هذه القاعدة لم تكن متبعة واهملت زمنا طويلا الى أن الغيت فى عهد جورج الثالث لانه وجد ان الدوائر تمثل تمثيلا أتم وأوفى بممثلين خارجين عنها عما لو قصر الانتخاب على الافراد المقيمين فيها واصبح الجارى عليه العمل فى انجلترا هو انتخاب اشخاص من ذوى الكفاءات غير المقيمين فى دائرة الانتخاب. ولقد كان من آثار ذلك أن النواب اصبحوا محررين من ضغط الناخبين ولا يعتبرون انفسهم ممثلين فقط للدائرة التى انتخبتهم بل يفهمون انهم ممثلون للدولة باسرها فينظرون فى جميع المسائل التى تعرض عليهم الى مصلحة الدولة حتى ولو تعارضت مع مصلحة الدائرة التى انتخبتهم . ولهذه الطريقة الفضل فى بقاء كثير من النواب الانجليز فى مراكزهم ولو طبق عليهم شرط الاقامة لفشلوا فى الانتخاب . أما فى الولايات المتحدة حيث يسود المذهب الاخير فقد نتج من ذلك حرمان الدولة من خدمة كثيرين من اكفاء نوابها . وقد انتقد برايس Bryce العادة الموجودة فى الولايات المتحدة التى تجعل الاقامة شرطا فى الانتخاب فقال ان ضررها مزدوج لانها تكون سببا فى ان يفوز فى الانتخاب اشخاص من المرتبة الثانية لصدفة خلو بعض الدوائر من رجال المرتبة الاولى ومن جهة أخرى هى سبب لمنع بعض الاكفاء من الفوز فى الانتخاب لان الواقع هو أن بعض الدوائر يكثر فيها عدد الاكفاء من المشتغلين بالسياسية، وقد يكون عدد هؤلاء الاكفاء أكثر مما يخصصه القانون لتمثيل هذه الدائرة فتكون النتيجة أن لا يتسع المجال لانتخاب هؤلاء الاكفاء بينما ينتخب فى الدوائر الاخرى أشخاص ممن هم دونهم كفاءة

وقد كانت بعض الدساتير فى الزمن السابق تشترط أن يكون النائب على درجة معينة من الثروة ، ففى انجلترا كان يشترط فى النائب (الى سنة ١٨٥٨) أن يكون ممن لهم ايراد لا يقل عن ستمائة جنيه سنوياً وفى دستور فرنسا الصادر سنة ١٨١٤ كانوا يشترطون على النائب أن يكون ممن يدفعون ضرائب مقررة قدرها الف

فرنك واستمر هذا الشرط معمولا به الى سنة ١٨٤٨ ، كذلك فى دساتير بعض الولايات المتحدة كان الانتخاب محصورا فى طبقة كبار الملاك وكبار دافعى الضرائب . وفى مصر حسب نظام الجمعية التشريعية لم يكن يتمتع بالنيابة الا طبقة من يدفعون قدرا معيناً من الضرائب العقارية. وقد عدل الدستور عن هذه القاعدة فلم يشترط فى النائب أى قيد مالى . وقد قضت المبادىء الديمقراطية على هذه القيود فى أغلب الدول ولم تبق الا فى بعضها فيما يختص بانتخاب أعضاء بعض الدوائر من رجال المرتبة الاولى . فنى كندا يشترطون للانتخاب بمجلس اللوردات أن يكون النائب مالكا ماقيمته ٤٠٠٠ ريال وفى بلجيكا يشترط أن يدفع المرشح قدرا معينا من الضرائب

وأقوى مايمكن أن يدافع به عن فكرة جعل المال شرطا من شروط الانتخاب هو أن الملكية دليل على حيازة الشخص لعدة أوصاف تجعله قادرا على الخدمة العامة وعلى الاخص التشريع فانها تدل على الاقتصاد والفطنة والكفاءة العملية والمحافظة وبعد النظر فضلا عن أن الشخص المتيسر يتسع وقته للخدمة العامة لعدم احتياجه لصرف وقته فيما يعود عليه بالكسب ولديه فرصة كبرى للتعلم والاستنارة والاستفادة من الوسط الراقى الذى يعيش فيه . ولكن يرد على هذا بان مجرد امتلاك الاملاك ليس دليلا فى ذاته على الكفاءة والفطنة كما أن انعدام المال لايمكن أن يقوم دليلا على انعدام هذه الصفات فاشتراط المال قد يحرم الدولة من خدمة كثيرين من أبنائها الاكفاء الذين لم يسعدوا حظاً بأن يكونوا من ذوى الاملاك

وتحرم أغلب الدساتير الجمع بين الوظيفة النيابية وبين الوظائف الحكومية. والفكرة فى ذلك أن الشخص الذى يكون من أعماله القيام بعمل القوانين لا يصح أن يقوم بتنفيذها

أما فى الدول المتمتعة بنظام الحكم البرلمانى فان الفصل بين السلطات ليس تاماً الى هـذا الحد لان الوزراء وهم أعضاء السلطة التنفيذية هم أيضاً أعضاء فى الهيئة التشريعية بل هم زعماؤها الذين يديرونها كيف شاءوا ماداموا حائزين على ثقة غالبيتها . ويقضى العرف فى انجلترا وفى بعض الدول انه عند دخول أحد أعضاء البرلمان الوزارة يجب عليه أن يفصل من وظيفته النيابية ويرشح نفسه للانتخاب من جديد حتى تكون بذلك فرصة لدى الناخبين لتأييده أو عزله

ويوجد فى بعض الدساتير موانع للانتخاب تأتى من جهة الدين . وقد كانت هذه القيود منتشرة فى الزمن السابق؛ ولكن انتشار التسامح الدينى والفصل التدريجى بين الدين والسياسة قضى عليها شيئاً فشيئاً . ومن آثارها التى لا زالت موجودة الى الآن حرمان رجال الدين فى انجلترا من الانتخاب وكذلك فى بعض الولايات المتحدة يحرمون على رجال الدين الانتخاب لانها وظيفة عمومية

مدة النيابة : من القواعد العامة للحكم النيابى أن تكون مدة النيابة محدودة لاننا اذا قلنا بغير ذلك نحرم الناخبين من حق المراقبة الذى يجب أن يكون لهم على نائبيهم ، فلا بد من أن تكون هناك انتخابات دورية ليكون الرأى العام دائم الاتصال بنوابه فيستبقى منهم من يرى انهم أحسنوا القيام بواجباتهم ويعدل عن انتخاب من أساء الى وطنه وناخبيه . وهذه نقطة لا خلاف عليها بين المشتغلين بهذه العلوم

ولكن الخلاف واقع على مقدار المدة التى يجب أن يظل فيها النائب ممثلا لناخبيه . وتتراوح هذه المدة بين سنة واحدة فى بعض الولايات المتحدة وسبع سنوات بحسب النظام الانجليزى القديم وان كان الواقع انه فى انجلترا قلما يبقى البرلمان الى نهاية المدة المحددة له نظرا لحل البرلمان بمعرفة السلطة التنفيذية فان المدة قلما تزيد فى الواقع عن أربع سنوات . ولقد كان الرأى السائد فى أمريكا عند تحويلها

الى دولة تعاهدية انه لابد لتوفر رقابة الناخبين على نوابهم أن تكون الانتخابات سنوية ولكن مبدأ الانتخاب السنوى لم يفز فى أى دولة من دول أوروبا بل أغلب الدول تميل الى جعله كل أربع أو خمس سنوات

تمثيل الاقليات : من المواضيع الهامة فى دراسة الطرق الانتخابية مسألة تمثيل الاقليات لما يترتب على تمثيلها من الأهمية العملية وقد سببت هذه المسألة مناقشات طويلة بين كتاب هذا العلم

فقد قال « جون ستوارت ميل » فى كتابه « الحكومة النيابية » Representative Government ان من دعائم الديمقراطية أن تكون الأقليات ممثلة تمثيلا كافيا وقد نعى على الديمقراطيات التى كانت موجودة فى زمنه ووصفها بأنها ليست حكم الشعب بواسطة الشعب بل هى حكم الشعب بواسطة أغلبية الشعب ، والحكم النيابى الذى لا يضمن الطريق لأن تكون الأقليات ممثلة لا يمكن اعتباره حكما ديمقراطياً لأنه يحرم كثيرين من الشعب من أن يكون لهم نواب لمجرد أنهم أقلية فى دوائرهم ، بل قد يحدث ما هو أدهى من ذلك اذ قد تتمكن أقلية الناخبين (نظراً للعيوب الموجودة فى طريقة الانتخاب) من انتخاب أكثرية النواب وبذلك يؤدى النظام الانتخابى الى أن الدولة تكون محكومة بأقلية منها . قد يرد على ذلك بأنه وان كانت الاقليات تبقى بغير تمثيل فى بعض الدوائر لأنها أقلية فان هذه الأقلية ذاتها قد تكون أكثرية فى دوائر أخرى وتتمتع بالنيابة عن جميع الدائرة ولكنّ حلا مثل هذا فى يد الصدفة والاقدار لا يمكن أن يكون حلا

وقد يحدث أيضاً أن تتوصل الأكثرية (بسبب عدم اتخاذ القانون لطريقة التمثيل النسبى) الى أن تنال من المقاعد فى المجلس النيابى ما يزيد عما تستحق بحسب أهميتها العددية ، فقد حدث فى انتخابات الولايات المتحدة فى سنة ١٩٠٤ ان نال الحزب الجمهورى ٥٤ ٪ من مجموع أصوات الناخبين ، ولكنه

حصل على ٦٥ ./. من المقاعد فى المجلس النيابى ، وحدث فى احدى الولايات المتحدة فى سنة ١٩٠٦ ان الحزب الجمهورى حاز ٥٥ ./. من مجموع أصوات الناخبين ولكنه فاز بانتخاب ٨٨ عضوا فى البرلمان بينما الحزب الديمقراطى الذى نال ٣٤ ./. من مجموع الاصوات لم يفز الا بانتخاب ٧ أعضاء فى البرلمان. ويمكن تعديد الامثلة على ذلك.وآخر ما حصل من هذا القبيل هو ما حدث فى الانتخابات العامة فى انجلترا سنة ١٩٢٢ فان حزب المحافظين نال ٣٤٧ مقعدا مع حصوله على اربعة مليون ونصف مليون صوت بينما حزب العمال لم ينل الا ١٤٢ مقعدا مع حصوله على ثلاثة ملايين ونصف مليون صوت

ووقعت فرنسا فى نفس هذا المحذور قبل تعديلها قانون الانتخاب وادخال مبادىء التمثيل النسبى فقد ذكر المسيو Charles Benoist فى تقرير قدمه للبرلمان الفرنسى سنة ١٩٠٥ ان من سنة ١٨٩٨ الى سنة ١٩٠٢ كان متوسط الناخبين الممثلين فى البرلمان ٥٣ ./. من مجموع الناخبين وحدث فى سنة ١٩٠٢ ان كان الناخبون الذين مثلوا فى البرلمان ٥١٥٩٠٠٠ بينما الناخبون الذين لم يمثلوا هم ٥٨١٨٠٠٠

وقد قال ليكى أنه من البديهى أنه اذا كان حزب الأغلبية ينال ثلثى الأصوات وحزب الأقلية ينال ثلث الأصوات أن يكون النواب الذين يمثلون الحزب الأول ضعفى النواب الذين يمثلون الحزب الثانى . نعم ان الأغلبية هم الذين يجب أن يتمتعوا بحكم الدولة . ولكن ذلك لا يتنافى مع وجود ممثلين للأقلية يتناسبون مع أهميتها

وقد اقترح الكتاب عدة طرق للوصول الى تمثيل الأقليات ، وقد جربت بعض هذه الطرق تجربة عملية ولو انه من الصعب على من يدرسها أن يفضل طريقة على أخرى ، وهذه الطرق يؤدى بعضها الى تمثيل الأقليات مطلقاً ، ويرمى البعض الآخر الى تمثيلها تمثيلا نسبياً أى متناسباً مع اهميتها العددية ، وتتحد

كل هذه الطرق فى اعترافها بالأقليات ، وفى ضمان الطريقة لتمثيل هذه الاقليات وسنشرح هذه الطرق بالاختصار

(١) طريقة التصويت المحدود — Vote limité — اذا فرضنا أن الدولة مقسمة الى دوائر انتخاب متسعة تنتخب كل دائرة عدداً معيناً من النواب فاننا اذا تركنا الانتخاب حراً قد تؤدى هذه الحرية الى أن حزب الأكثرية ينتخب كل النواب بينما تبقى الأقلية غير ممثلة ، وهذه الطريقة ترمى الى ازالة هذا الخطر

فاذا فرضنا أن لدينا دائرة انتخاب مقرر أن ينتخب لها عشرة نواب فانه بمقتضى هذه الطريقة يعطى لكل ناخب الحق فى ان ينتخب سبعة نواب أو ثمانية فيبقى مقعدان ينتخب فيهما عضوان من حزب الأقلية

وهذه الطريقة لا تنتج الا اذا كان عدد النواب المطلوب انتخابهم ثلاثة فأكثر ولا تفيد الا فى حالة وجود حزبين سياسيين فاذا زاد عدد الاحزاب عن اثنين فلا يمكن العمل بها وهى وان كانت تضمن تمثيل الاقلية الا أن التمثيل قد لا يكون نسبياً

وقد استعملت هذه الطريقة فى انجلترا من سنة ١٨٦١ لانتخاب أعضاء البرلمان فى بعض الدوائر ولكنها أبطلت فى سنة ١٨٨٥ واستعملت فى انتخاب أعضاء بلدية نيويورك سنة ١٨٧٣ وفى بوسطن سنة ١٨٩٣ فكانت الاكثرية تنتخب سبعة أعضاء من اثنى عشر عضوا ، واستعملت فى ايطاليا لانتخاب أعضاء البرلمان من سنة ١٨٨٢ الى سنة ١٨٩١ وفى اليابان من سنة ١٨٨٩ الى سنة ١٩٠١ لانتخاب أعضاء مجلس العموم ، ويعمل بها فى الوقت الحاضر فى البرازيل فى الدوائر التى يتراوح عدد نوابها بين ثلاثة وخمسة وكذلك يعمل بها فى اسبانيا والبرتغال

تمثيل الاقلية بطريقة حرية توزيع الاصوات Méthode Cumulatif

يعطى بمقتضى هذه الطريقة لكل ناخب عدد من الأصوات مساو لعـدد النواب المراد انتخابهم ولكن بدلا من أن يضطر الناخب الى انتخاب أشخاص مختلفين يعطى له الحق فى توزيع أصواته كما يريد فله أن يعطيها كلها لشخص واحد أو يوزعها كما يريد بين اثنين أو أكثر . فاذا فرضنا ان المطلوب هو انتخاب عشرة نواب فى دائرة من الدوائر فان هذه الطريقة تخول للناخب أن يعطى عشرة الأصوات الى شخص واحد أو يعطيها لشخصين كأن يعطى أحدهما سبعة والآخر عشرة أو كما يريد ويترتب على ذلك ان ناخبي حزب الأقلية يمكنهم أن يجمعوا أصواتهم ويعطوها الى فرد أو عدد قليل من النواب وبذلك تفوز الأقلية بأن يكون لها ممثلون فلا تبقى بغير تمثيل

وهذه الطريقة مستعملة فى انتخاب المجلس التشريعى فى مستعمرة الكاب وفى انتخاب مجلس ولاية « ايلينوى » فى الولايات المتحدة

طريقة الصوت الواحد المتنقل — اذا كانت الدولة تتبع طريقة التقسيم الى دوائر انتخاب صغيرة المساحة تنتخب كل دائرة نائبا واحدا فان هذه الطريقة قد تؤدى فى النهاية الى ان نسبة النواب من الاحزاب المختلفة لا تكون متناسبة مع عدد الناخبين المنضمين لهذه الاحزاب ، فقد يحدث أن يكون عدد ناخبي الاكثرية ثلاثة أرباع الناخبين مع ان عدد ممثلى هذا الحزب يبلغون أربعة أخماس أو خمسة أسداس مجموع المجلس النيابى . والذى يؤدى هذه النتيجة هو ان بعض النواب فى بعض الدوائر ينتخبون بأغلبية عظمى مع انه كان يكفى لانتخابهم أن يحصلوا على أصوات نصف الناخبين زائدا واحدا فالفرق بين هذا العدد وعدد الاصوات التى نالها فعلا يعتبرون غير ممثلين

فلنفرض ان لدينا اثنتى عشرة دائرة انتخاب ومطلوب انتخاب نائب واحد عن كل دائرة وفرضنا ان فى كل دائرة مائة ناخب وان المرشحين تابعون لثلاثة أحزاب مختلفة ا و ب و ح

ولنفرض أن نتيجة الانتخاب فى الدائرة الاولى هى ٩٠ صوتا لمرشح حزب ا وخمسة لمرشح حزب ب وخمسة لمرشح حزب حـ وأن النتيجة فى الدوائر الاخرى هى ٨٠، ١٠، ١٠ فى الدائرة الثانية و٧٠، ٢٠، ١٠ فى الثالثة و٧٥، ١٠، ١٥ فى الرابعة و٨٠، ١٠، ١٠ فى الخامسة و٩٨، ١، ١ فى السادسة و٨٥، ١٠، ٥ فى السابعة و٧٠، ١٠، ٢٠ فى الثامنة و٢٠، ٥١، ٢٩ فى التاسعة و ٣٠، ٦٠، ١٠ فى العاشرة و٣٠، ١٠، ٦٠ فى الحادية عشر و٢٥، ٥٠، ٢٥ فى الثانية عشرة فتكون النتيجة ان يفوز ممثلو حزب ا فى ثمان دوائر بمقدار ٧٥٣ صوتا ويفوز ممثلو حزب ب فى ثلاث دوائر بمقدار ٤٧ صوتا ويفوز ممثلو حزب حـ بنائب واحد بمقدار ٢٠٠ صوتا. ونظرة واحدة الى هـذه الطريقة تظهر ان الاحزاب المختلفة ليست ممثلة تمثيلا مناسبا مع اهميتها العددية لان الحزب ا له نائب واحد لكل ٩٤ ناخبا وحزب ب له نائب لكل ٨٢ ناخبا اما حزب حـ فله نائب واحد يمثل مائتى ناخب

فطريقة الصوت الواحد المتنقل تكفل منع هذا الظلم لانه بمقتضاها يعطى لكل ناخب صوت واحد يمكنه ان يعطيه لعدة اشخاص على التتابع فيكتب قائمة بأسماء من يختارهم على الترتيب الذى يرتئيه فاذا كان الشخص الذى وضعه فى اول القائمة قد حاز عدد الاصوات الكافية للفوز فى الانتخاب بغير احتياج الى صوته فيعتبر صوته معطى للشخص الذى يليه فى القائمة وهكذا ولذلك سميت هذه الطريقة طريقة الصوت الواحد المتنقل لانه ينتقل من شخص الى آخر اذا كان الشخص الاول ليس محتاجا الى صوته. وعند فرز الاصوات يقسم عدد الاصوات جميعها على عدد المقاعد المراد ملؤها وخارج القسمة يعتبر انه عدد الاصوات الواجب توفرها لكل شخص لكى يعتبر ناجحا

وهذه الطريقة مع انها تؤدى الى الغرض المقصود الا انها معقدة تحتاج الى عمليات حسابية دقيقة

ويقول ميل انها تؤدى الى تمثيل الاقليات تمثيلا متناسبا مع أهمية كل

أقلية وانها تجعل لكل ناخب نائبا يمثله قد اختاره فعلا

وقد أدخلت هذه الطريقة أصلا فى الدنيمارك فى سنة ١٨٥٥ واتبعت فى ايرلنده لانتخاب أعضاء المجالس البلدية وفى فنلاندة لانتخاب أعضاء مجلس النواب

طريقة انتخاب القائمة المشفوعة بالتمثيل النسبى — شرحنا فيما تقدم الفرق بين طريقة الانتخاب بالدائرة والانتخاب بالقائمة وبينا ان الفرق ينحصر فى انه فى الطريقة الاولى ينتخب كل ناخب نائبا واحدا أما فى الطريقة الثانية فان كل نائب ينتخب عددا من النواب يماثل العدد المطلوب انتخابه عن هذه الدائرة

ولكن هذه الطريقة اذا نفذت على اطلاقها تؤدى الى أن حزب الاغلبية ينتخب جميع النواب الواجب قانونا ان يمثلوا الدائرة بينما يبقى حزب الاقلية بغير تمثيل . فاذا فرضنا أن المطلوب انتخاب عشرة نواب عن دائرة فان كل حزب يرشح عشرة أشخاص : فاذا فازت قائمة الحزب ا بستين فى المائة من الاصوات والحزب ب بثلاثين فى المائة من الاصوات والحزب حـ بعشرة فى المائة من الاصوات فان قائمة الحزب ا هى التى يجب أن تفوز ويترتب على ذلك ان ستين فى المائة من الناخبين انتخبوا كل النواب الذين يقضى القانون بأن يمثلوا الدائرة بينما أربعين فى المائة من الناخبين لا يمثلهم أحد . هذه هى طريقة القائمة على بساطتها ويتضح من المثل الذى ضربناه انها لا تؤدى الى تمثيل الاقليات مطلقا

فاذا شفعنا هذه الطريقة بطريقة التمثيل النسبى كان الواجب أن نعطى الحزب ا ستين فى المائة من عدد المقاعد أى ستة نواب والحزب ب ثلاثين فى المائة من المقاعد اى ثلاثة نواب والحزب حـ عشرة فى المائة اى نائبا واحدا ونكون بهذه الطريقة قد مثلنا الاحزاب المختلفة تمثيلا نسبيا ويكون كل حزب نال مقاعد يتناسب عددها مع أهميته فى الدائرة

وقد ادخلت هذه الطريقة فى كوبا سنة ١٩٠٨ وفى النرويج فى الانتخابات

البلدية وفى بعض المقاطعات السويسرية وادخلت اخيرا فى فرنسا بعد ان عدلت عن طريقة الانتخاب بالدائرة

تمثيل الصوالح — لايكفى لتمثيل الدولة تمثيلا صحيحا ان تكون جميع أحزابها السياسية ممثلة تمثيلا متناسبا مع أهميتها بل لا بد ايضا من تمثيل كل الطبقات والحرف والصوالح الاقتصادية والاجتماعية . وقد كان التمثيل على هذا الشكل هو المميز لنظام الانتخاب فى القرون الماضية . ففى القرون الوسطى كانوا يعنون بتمثيل طبقة الاشراف وطبقة رجال الدين وطبقة العوام ، فكان لكل طبقة من هذه الطبقات ممثلون مختلفون وفى بلاد السويد كانت هذه الفكرة مطبقة الى زمن قريب فكان السكان يقسمون الى أربعة طبقات : الاشراف ورجال الدين وسكان المدن والفلاحون ولم يعدل عنها إلا فى سنة ١٨٦٦ . أما فى النمسا فكان السكان إلى زمن قريب يقسمون الى خمسة طبقات تقسم بينهم مقاعد البرلمان طبقا لقاعدة معينة فى القانون ؛ ولكن هذه الطريقة زالت لانها أصبحت لا تلتئم مع الفكرة النيابية فى القرن الحاضر . ومع ان فكرة تمثيل الطبقات زالت فى أغلب الدول فيما يختص بالمجلس السفلى فانها لازالت باقية فى بعض المجالس العليا

ولكن بعض الكتاب يرى أن تمثيل الصوالح والصناعات والطبقات أكثر التئاماً مع الديمقراطية من طريقة تمثيل الافراد فقط لان الهيئة النيابية يجب أن تمثل جميع النزعات والآراء . فلو أن فى الدولة صناعة من الصناعات الهامة ولكن أربابها لم يتمكنوا بالنسبة لقلتهم العددية أن ينتخبوا عنهم ممثلا فان هذه الصناعة تظل بغير تمثيل وقد تصدر قوانين تؤثر عليها بغير أن يكون لاربابها رأى فى ذلك التشريع ، فلو ان القانون نص على تمثيل الصوالح لكان لهذه الصناعة ممثل يدافع عن مصالحها

ومن الكتاب الذين يدافعون عن هذا الرأى ديجوى Duguit وشارل بنوا Charles Benoist الفرنسيين والبرت شيفل Schaffle . فيرى الاستاذ ديجوى ان الارادة العامة لايمكن معرفتها الا من طريق تمثيل الجماعات المختلفة التى ينضم لها الافراد والتى تكون فى مجموعها تلك الارادة العامة؛ فلا يمكن ان تكون ممثلة تمثيلا صحيحا الا اذا كانت ممثلة كأفراد من جهة وكجماعات من جهة أخرى فالملاك والتجار والصناع وأرباب المهن يجب ان يكونوا ممثلين لنفس الاسباب التى توجب تمثيل الآراء السياسية المختلفة؛ فتمثيل الاحزاب السياسية يؤدى الى تمثيل الجماعات التى تتحد آراؤها السياسية، وتمثيل الصوالح يؤدى الى تمثيل الجماعات التى تتحد لاتحاد مصلحتها الاجتماعية او الاقتصادية

ومن خصوم هذه النظرية العلامة ازمن Esmein فانه يقول انها تؤدى الى تنازع الطبقات والى الفوضى، فضلا عن انها تناقض نظرية «سلطان الدولة» لان كل طبقة أو حزب يستولى على جزء من ذلك السلطان . نعم انه من المفيد ان يكون لكل هذه الطبقات والجماعات هيئات منتخبة تمثلهم وتدافع عن مصالحهم ولا بأس من عرض ارادتها على الهيئة التشريعية لتنويرها، الا ان ذلك لايقتضى حتما ان يكون لهذه الهيئات سلطة تشريعية

ومن البديهى ان تمثيل الصوالح يؤثر تأثيرا ضارا على كفاءة المجالس النيابية، لان ممثلى الصوالح المختلفة يعتبرون أنفسهم عادة ممثلين لهذه الصوالح دون سواها فيفضلون مصالح طوائفهم على مصلحة الدولة وهذا مادعا النمسا الى الغاء ذلك النظام فى سنة ١٩٠٧

الناخبون : أساس الانتخاب — كان من مبادىء الفلسفة السياسية فى فرنسا فى القرن الثامن عشر ان لكل فرد فى الدولة الحق الطبعى فى أن يشترك فى انتخاب ممثلين. فقد قال مونتسكيو ان لكل فرد حق التصويت فى الانتخابات النيابية، ولا

يستثنى من ذلك الاذوو المراكز الوضيعة الذين لا يتصور ان يكون لهم رأى ذاتى خاص بهم . وكذلك كان رأى روسو، وأيد هذه الآراء روبسبيير وكندرسيه وغيرهما من رجال الثورة الفرنسية

ومع ان هذه الفكرة هى التى سادت فى القرن الثامن عشر فان الدستور الفرنسى لم يردد صدى هذه القاعدة فلم ينص على قاعدة التصويت العام غير المحدود بل أنشأت الجمعية الوطنية طريقة الانتخاب بدرجتين مع عدم اباحة حق الانتخاب للجميع بل جعله مقيداً بعدة قيود

وفى سنة ١٧٩٢ الغيت القيود المالية للانتخاب وانقصت السن المطلوبة للتمتع بحق الانتخاب الى واحد وعشرين سنة واحتفظ بطريقة انتخاب الدرجتين . وفى دستور السنة الثالثة للثورة (سنة ١٧٩٥) أعيد النصاب المالى، ثم فى سنة ١٨٠٠ وفى سنة ١٨١٤ زيدت القيود المالية وغيرها فاشترط ان يدفع الناخب ثلثمائة فرنك ضرائب وان تكون سنه ثلاثين سنة، ولكن الثورة التى حدثت فى سنة ١٨٣٠ انقصت الضريبة من ٣٠٠ فرنك الى ٢٠٠ فرنك وانقصت السن الى ٢٥ سنة فى المجلس الادنى. وكان على العموم عدد الناخبين قليلا جداً اذا قيس بعدد السكان، فأدى هذا الى استياء وتذمر وبدأت فى البلاد حركة ترمى الى التصويت العام المباشر ، وفى سنة ١٨٤٨ عندما أنشئت الجمهورية الثانية نص على أن التصويت يجب أن يكون مباشراً وعاما وأن لكل فرنسى بالغ سن الحادية والعشرين الحق فى الانتخاب بصرف النظر عن اى نصاب مالى .واستمرت هذه الطريقة تحت الامبراطورية الثانية والجمهورية الثالثة ولازال معمولا بها الى الآن

ويتبين من هذه المقدمة أن الرأي الفرنسي القائل بان حق الانتخاب هو احد الحقوق الطبيعية التى يجب ان يتمتع بها كل انسان لم يطبق حتى فى فرنسا واعتبر مبدأ ضارا ، أما الرأى الصحيح فهو ان حق التصويت ليس حقا طبيعيا ولكنه منحة تمنحها الدولة الى الافراد والجماعات التى يتصور أن يكون فى منحها

إياها فائدة للمجموع ،ولذلك نرى أن جميع القوانين الانتخابية قيدت هذا الحق ، وقد كانت القيود فى أول عهدها أكثر شدة وأكثر تعميماً مما هى الآن فكان عدد الناخبين أقل من عددهم الآن

وفى القرن الثامن عشر وجزء من القرن التاسع عشر كان حق التصويت قاصرا على أرباب الأملاك ولم يكن هذا يعد متناقضا مع الحكم الشعبى

وكانت انجلترا الى سنة ١٨٣٢ تقصر حق التصويت على من يمتلكون عقارا ايراده أربعون شلناً؛ وكانت قيمة المال أكثر مما هى الآن

أما فى المستعمرات الانجليزية فى أمريكا فكان لاشتراط الملك العقارى شائعا فى القرن السابع عشر والثامن عشر وفى بعض المستعمرات كانوا يزيدون قيودا دينية ، ولكن بانتشار الآراء الديمقراطية عقب سنة ١٨٢٠ ابتدأت القيود على حق التصويت تتلاشى . وقبل منتصف القرن التاسع عشر كان حق التصويت حقا لكل الذكور البيض ولو أن بعض الولايات كانت تشترط أيضا معرفة القراءة والكتابة ؛ ومازال هذا القيد موجودا فى دستور بعض الولايات بقصد حرمان السود من التمتع بحق الانتخاب . وكان من أثر التعديلات التى مرت بها قوانين الانتخاب فى انجلترا ان أصبح حق الانتخاب عاما لكل الرجال ثم أعطى أيضا للنساء ولا يحرم من التمتع بهذا الحق الا الخدم ، كذلك تحرم القوانين على اللوردات حق التصويت لأن لكل لورد الحق فى أن يجلس فى مجلس اللوردات ، فلا معنى لاعطائه الحق أن ينيب عنه نائبا فى مجلس العموم

وفى فرنسا كما تقدم أصبح الحق عاما للذكور ولا يستثنى الا من حكم عليهم بأحكام جنائية والمفلسون والمحجور عليهم ورجال العسكرية الموجودون فى الخدمة العاملة

تعدد الأصوات للناخب الواحد — ادخل هذه الاصلاح فى بلجيكا سنة ١٨٩٣ ، وبمقتضى هذه الطريقة يعطى لكل ذكر بلجيكى بالغ من السن خمسة وعشرين سنة يكون قد أقام سنة فى دائرة الانتخاب صوتا واحدا ويعطى صوت

أضافى لـكل رجل بالغ سن الخامسة والثلاثين وله أولاد شرعيون ويدفع ضريبة خمسة فرنكات للدولة ، وصوت اضافى أيضا لـكل مالك عقار قيمته ٢٠٠٠ فرنك ، وصوتان اضافيان لـكل حاصل على شهادة عليا أو شهادة ثانوية. ولا يمكن على كل حال ان يكون لاى ناخب أكثر من ثلاثة أصوات مهما تعددت المميزات التى تخوله أصواتا اضافية)

والغرض من هذه الطريقة هو التوفيق بين التصويت العام وبين عدم التسوية بين أصوات جميع الناخبين. لانه لا يعقل ان يسوى العالم بالجاهل ولا الغنى بالمعدم. و بعبارة أخرى تؤدى هذه الطريقة الى ان أصوات الناخبين توزن ولا تعد، لان المفروض هو ان آراء بعض الافراد يجب ان تعطى من القيمة أكثر من الآخرين ، وانه مع التسليم بانه يحق لـكل فرد أن يكون له نصيب فى ادارة شئون بلاده الا أن ذلك لا يستدعى حتما أن يكون ذلك النصيب مساوياً لجميع الافراد. والعناصر التى يعتبرها المشرع البلجيكى ذات قيمة فى تمييز بعض الناخبين عن البعض الآخر هى امتلاك الاملاك والتربية وانشاء العائلة ، فالقانون يفترض أن صوت مالك العقار الذى يدفع ضريبة للدولة يجب أن تـكون له قيمة أكبر من صوت من لا يملك عقارا ، وأن صوت الفرد الذى زاد فى مجموع سكان الدولة بان انشأ له عائلة وأنتج ذرية وتحمل أعباءها بشجاعة أقوى ممن ليس له هذه المميزات

وأهم ما يعترض به على هذه الطريقة هو صعوبة الاهتداء الى مميز عملى عادل تعطى بمقتضاه قيما مختلفة للاصوات المختلفة. وكل طريقة للتمييز لابد أن تكون استبدادية الى حد ما ، فقد يكون امتلاك العقار نتيجة الصدفة لا نتيجة الحرص والاحتكار ؛ وقد يدافع على جعل المال مميزا لاعطاء الصوت قيمة أكبر بأن صاحب المال تزيد صوالحه فى الدولة عن المعدم ويجب اذن أن يكون له نصيب أكبر فى ادارة شئون بلاده ، ولـكن يمكن الرد على هذه الحجة بان الاغنياء لهم من ثروتهم خير مدافع عن حقوقهم، فليسوا فى احتياج لان نزيد الى قوتهم ؛ بخلاف الفقراء فان

فقرهم يمنعهم عادة عن الدفاع عن أنفسهم فيجب أن يسهل لهم القانون طريق هذا الدفاع وأن لا يصعبه عليهم بجعل نصيب الاغنياء أكبر من نصيب الفقراء في ادارة شؤون البلاد

التصويت الاجبارى — من المسائل التى حصلت بشأنها مناقشات كثيرة مسألة ما اذا كان يصح أن يعتبر حق التصويت واجباً على الفرد يتحتم عليه اداؤه ويكره عليه أو يعاقب اذا تخلى عنه كما يكره على أداء الخدمة العسكرية وعلى القيام بواجبات عامة أخرى ، ذلك لان الغرض من الانتخاب هو الوقوف على آراء الامة . ولا يتيسر هذا الوقوف اذا سمحنا لكل فرد أن يمتنع عن التصويت بغير أن يناله أذى

وليس بين الدول من أخذ بهذا الرأى غير بلجيكا واسبانيا . وقد حذت سويسرة حذوهما فصدق مجلس النواب فى جنيف سنة ١٩٢٢ على قانون التصويت الاجبارى

ويوجب القانون الاسبانى على كل شخص متمتع بحق الانتخاب ان يشترك فى الانتخاب (مع استثناءات معينة) ويترتب على عدم القيام بهذا الواجب نشر اسم الشخص المتخلف زجرا له كما يترتب عليه أن تزاد الضرائب علية بمقدار اثنين فى المائة وينقص مرتبة بمقدار واحد فى المائة اذا كان من الموظفين العموميين، فاذا تكرر منه وقوع هذا الامر يحرم من وظائف الحكومة

ولكن الفكرة لم تنتشر بين الكتاب السياسيين لأنها تستند على أن التصويت واجب قانونى لا منحة أو واجب أدبى ، ومهما يكن من تقصير الناخب الذى يمتنع عن استعمال حقه فانه ليس من المعقول أن تقوم الدولة بعقاب من يرتكب هذا الجرم الأدبى البحت لأن قيمة التصويت العام تترتب على اعتباره واجبا أدبيا لا واجبا قانونيا لأننا اذا اعتبرناه واجبا قانونيا فاننا نكره الأفراد على القيام به شكلا وبغير نظر الى المصلحة العامة . وهناك اعتراض آخر على هذه الطريقة

وهى أن التصويت الاجبارى يكون ادعى الى انتشار الرشوة بين الناخبين، لأن الشخص الذى يتمسك بحقه فى الانتخابات عن اقتناع ومعرفة بمزاياه لا يسهل ابتياع صوته بخلاف الشخص الذى يقوم بهذا الواجب هربا من العقوبة القانونية فانه لا يهتم أن يعطى صوته لزيد أو لعمرو فيعطيه لمن يدفع له أكبر عطاء

الاقتراع العام — شرحنا فيما تقدم الرأى الذى يقول ان حق الانتخاب هو من الحقوق الطبيعية للانسان والتى لا غنى عنها لضمان حريته وذلك يتفق تمام الاتفاق مع نظرية أن خضوع الفرد للحكومة مبنى على ارادته واختياره . وكانت هذه القاعدة احدى التعاليم الاساسية التى بنيت عليها الثورة الفرنسية ، وما زال لها انصار يدافعون عنها فى مختلف الأقطار . ويرى انصار هذا الرأى أن تمتع الفرد بحق الانتخاب مما يزيد شعوره بكرامته ويزيد فى تربيته السياسية فضلا عما له من الفضل فى بث روح الاهتمام بالمسائل العامة وتعضيد الحكومة ومساعدتها

ولقد كانت فكرة قيام الحكومة على رضاء الشعب مقيدة عملا ، فلم يقل أحد حتى غلاة مذهب التصويت العام بجواز جعل التصويت عاما بالمعنى المطلق كذلك لم يقل أحد بجواز أعطاء حق التصويت لكل الافراد مهما كانت سنهم ودرجتهم وآدابهم، بل الواقع أن كل الدول حتى أشدها ديمقراطية تقصر حق التصويت على فئة من سكانها ، وتحرم أغلب الدول النساء هذا الحق وكذلك القصر والمعتوهين والمحكوم عليهم لجرائم خطيرة ، وتحرم أغلب الدول الفقراء الذين تعولهم الحكومة، وبعضها يحرم المفلسين والمتشردين، ودول أخرى تحرم طبقات معينة من الموظفين خصوصا أولئك الذين يقضى عليهم عملهم بالاشراف على الانتخابات، وفى فرنسا والمانيا وايطاليا ومصر يحرم رجال العسكرية الذين فى الخدمة العاملة : ومن الدول من يحرم غير الملاك من هذا الحق، كما أن بعض الدول تحرم من

لا يعرفون القراءة والكتابة لانه ينقصهم التنوير الكافى لاستعمال هذا الحق . ومهما يكن من الاساس الفلسفى الذى يبنى عليه هذا الحق فالواقع هو ان حق الانتخاب معتبر من الحقوق المدنية المبنية على القانون والتى يحق لكل دولة ان تنظمها طبقا لاحتياجاتها وظروفها الخاصة ، وتوسيع هذا الحق أو تضييقه يترتب على استعداد الاهالى ودرجة تربيتهم السياسية وعلى عدة اعتبارات أخرى ، فما يصلح فى دولة قد لا يصلح فى دولة أخرى ، وقد ينتج قانونان متشابهان نتائج متناقضة فى دولتين مختلفتين

وقد بينا عند شرحنا مزايا وعيوب أشكال الحكومات المختلفة ما هى الطعون التى توجه الى الحكم الديمقراطى ، وهذه الطعون هى نفسها التى توجه الى نظام التصويت العام فيرى لافيلى Laveleye البلجيكى أن الحكومات الحالية مثلها كمثل آلة دقيقة معقدة التركيب وصعبة الادارة ، وتساءل كيف يمكن للجهلاء وغير المهتمين ادارة هذه الآلة وقال أنه من غير المعقول أن نتوقع ان عامة الشعب وجلهم ممن يجهل القراءة والكتابة يمكنهم ان يبدوا حكما صحيحا فى مسائل التشريع الدقيقة

ومهما يكن من الآراء المختلفة فى توسيع حق الانتخاب فانه مما لا نزاع فيه ان التصويت العام واسع النطاق لا ينجح النجاح المطلوب الا اذا أعد الافراد أعدادا خاصا للقيام بهذه المأمورية ؛ فان وضع حق اختيار الحكام فى أيدى أشخاص غير أكفاء هو انتحار للدولة . وللعالم جون ستوارت ميل كلمة شهيرة فى هذا الموضوع فقد قال انه قبل أن نعطى حق التصويت العام يجب علينا أن نقوم بالتعليم العام

تصويت النساء — بدأت حركة اعطاء النساء حق الانتخاب فى نفس الوقت الذى بدأت فيه فكرة توسيع حق الانتخاب للرجال ، ففى وقت الثورة الفرنسية «وقت ان كانت الفكرة السائدة هى ان الانتخاب حق طبيعى» قدم طلب للجمعية الوطنية بطلب اباحة حق الانتخاب للنساء . وكانت الحجة فى الطلب هى انه ما دام أن

حق الانتخاب يستند الى الطبيعة فليس من المعقول حرمان النساء منه . وقد دافع عن هذه النظرية فى الزمن الاخير كثير من فحول الكتاب مثل بنتام وسيدجويك وميل فى انجلترا ولابولاى Laboulaye فى فرنسا ولكن لم يفز النساء بهذا الحق الا بعد أن تمتع به الرجال زمنا طويلا . فقد ابتدأت تتحقق آمال النساء فى أمريكا تدريجيا فقبل مبدأ تخويل النساء حق الانتخاب فى الولايات مبدأيا بأن خولن أولا الانتخاب للمجالس المحلية ثم أخذوا يتوسعون فى هذا المبدأ حتى خطا فى الزمن الأخير خطوات واسعات ونال النساء حق الانتخاب فى كثير من الدول

ففى انجلترا أصبح للنساء حق الانتخاب للمجالس المحلية وللبرلمان ، وقد فاز فى الانتخابات الأخيرة سيدتان وأصبحتا نائبتين فى البرلمان ؛ كما أن لهن الحق فى تولى الوظائف الادارية فيجوز انتخابهن لوظيفة العمدة أو عضو المجلس البلدى. وفى استراليا يجوز انتخاب النساء لمجالس الدويلات ولمجلس الحكومة المركزية ؛ وفى كثير من الولايات المتحدة يتساوى النساء بالرجال فى الحقوق الانتخابية؛ وفى ألمانيا يتساوى النساء والرجال فى حقوق الانتخاب وفى جميع الحقوق الاخرى. ويستدل على نشاطهن وتمسكهن بهذا الحق انه فى انتخاب الجمعية الوطنية فى المانيا سنة ١٩١٩ تقدم للانتخاب من النساء ٨٣ ٪ من مجموع الناخبات وتقدم من الرجال ٨٢٫٤ ٪ من مجموع الناخبين

ومن الحجج التى يثبتون بها وجوب مساواة النساء بالرجل فى حقوق الانتخاب:

(١) ان اختلاف الجنس ليس سبباً وجيهاً تحرم بموجبه النساء من حق الانتخاب لان معيار اعطاء حق الانتخاب أو الحرمان منه لايصح أن يكون طبعيا بل يجب أن يكون أدبيا وعقليا (٢) ان عدم تمتع النساء بحق الانتخاب ينافى العدل لان النساء أصبحن ينافسن الرجال فى تحمل أعباء العمل والجهاد لكسب القوت بغير أن يمنحن امتيازاً خاصا أو يحمين حماية خاصة (٣) ان حق الانتخاب يجب أن يعطى للنساء لاليحكمن الرجال بل ليدافعن عن أنفسهن ضد المشروعات

القانونية التى يعملها الرجال لمصلحتهم دون نظر الى مصلحة النساء ، فان القوانين تفيد الرجال والنساء على حد سواء ، فليس من العدل أن يستقل الرجال بعملها دون النساء (٤) أن القوانين الحالية قد ساوت بين الرجال والنساء فى مباشرة حقوقهم المدنية بعد أن كان النساء محرومين من مباشرة شؤونهم، فمن الطبيعى أن يتساوى النساء أيضاً بالرجال فى التمتع بالحقوق السياسية ؛ وقد أصبح من الجائز أن تعتلى النساء عروش الدول الكبرى، وقد كان حكم الملكة اليصابات وفيكتوريا فى انجلترا زاهرا . كذلك كان حكم ماريا تريزا فى النمسا وكاترينا فى الروسيا (٥) ان دخول النساء فى المعترك السياسى يؤدى الى تحسين نظم الحكم. لان المفهوم أن النساء يفقن الرجال أدبيا وأن دخولهن فى السياسة ينقيها من كثير من أدرانها ؛ فقد كان دخول النساء فى المجالس التشريعية من العوامل التى أدت الى تحسين الشرائع خصوصاً ما يمس بالمسائل الاجتماعية وتشغيل الاطفال والنساء فى المصانع وقوانين الصحة وبيع المشروبات

ويقول ميل أنه لايحكم أحد ان النساء يسئن استعمال هذا الحق اذا ما منحنه وأقصى مايمكن أن يتصور من الضرر هو أنهن فى استعمالهن لهذا الحق يكن آلات فى يد الرجال ويترتب على هذا ضرر كبير

ومن الحجج التى يعترضون بها على اعطاء النساء حق الانتخاب:(١) ان اشتراكهن الفعلى فى الحياة العامة مضيع لصفاتهن الخاصة : لان النساء خصصن للعناية بشؤون العائلة ، فالمنزل هو مملكة المرأة فليس لها أن تتطلع لتدبير شئون مملكة غير مملكتها الصغيرة ؛ فلو سمحت لنفسها بالابتعاد عن مملكتها جريا وراء مقتضيات السياسة فان أولادها يفقدون كثيراً من العناية الواجبة نحوهم (٢) ان فى تخويل النساء حق الانتخاب والسماح لهن بالتداخل فى السياسة مجلبة للنزاع الداخلى لاحتمال أن يكون للزوج رأى سياسى مخالف لرأى الزوجة

فينبنى على ذلك التخاصم والمناقشة، فاذا كان صوتها موافقا لرأى زوجها فلا فائدة من اشترا كها اذ يصح نتيجة اشترا كها أن يصبح للرجل صوتان عوضا عن صوت واحد، بل قد يكون من المستحسن ان يعطى الرجل فى هذه الحالة صوتان فتستعمل المرأة نفوذها فى التأثير على الرجل بغير أن تتحمل مشقة العمل السياسى ومسئوليته (٣) ان فى تخويل النساء حق الانتخاب تقوية لرجال الدين الذين يتمتعون بنفوذ كبير على النساء وفى ذلك تشجيع للمبادىء الرجعية التى يعتنقها رجال الدين عادة . ويزيد خصوم تصويت النساء ان النساء لايقمن بالاعباء العامة التى يقوم بها الرجال عادة فلا يخدمن فى الجيش ، فلا يحق لهن اذاًأن يطالبن بالانتفاع بالامتيازات الممنوحة للرجال (٤) ان غالبية النساء لايرغبن فى التمتع بحق الانتخاب، حتى انه فى البلاد التى أعطى لهن فيها هذا الحق لم يستعملنه بدرجة تبرر التشجيع على اعطائه فى البلاد الاخرى ، ولكن يرد على هذا بانه بفرض ان غالبية النساء لا يردن حق الانتخاب فان ذلك لا ينهض دليلا على وجوب حرمان الاقلية التى تريده من التمتع به

وقد قام النساء فى أوربا وأمريكا بدور هام فى الحرب الاخيرة فحللن محل الرجال فى كثير من الصنائع وأمكن بذلك توفير عدد المحاربين فكأنهن قمن بدورهن فى الحرب من طريق غير مباشر، فضلا عن الأعمال العظيمة التى قمن بها فى خدمة المستشفيات وتضميد الجراح ومواساة المنكوبين وتشجيع الشبان على الاندماج فى سلك الجندية ، وقد أدى سلوكهن هذا الى فتور همة خصومهن فسرن خطوات واسعات ونجحت قضيتهن فى كثير من البلاد

الاحزاب السياسية — يرتبط موضوع الاحزاب السياسية بدراسة السلطة التشريعية ، فلا يتصور وجود حكومة برلمانية صحيحة بغير أن توجد فى الدولة أحزاب سياسية

والحزب السياسى هو جماعة من الناس يربطهم مبدأ سياسى واحد ولهم

نظام معين يسيرون عليه ، وهم يرمون الى تحقيق مبادئهم من طريق استلامهم أزمة الامور فى حكوماتهم

ولا تعترف الدساتير عادة بنظام الاحزاب ، فليس وجودها قائما على القانون بل أن القوانين تفترض وجودها وهناك من النظم والاعمال القانونية مالا يتصور وجوده منفصلا عن نظام الاحزاب السياسية

ولنظام الاحزاب تأثير كبير على نجاح النظام البرلمانى ، فقد تتحد دولتان نظاماً وتختلفان نتيجة بلا سبب غير الفرق بين نظام الأحزاب بينهما

والناس فى حكمهم على النظام الحزبى فريقان : فريق يمدح هـذا النظام ، ويعتبره من الدعائم التى ترتكز عليها الديمقراطية؛ وفريق يذمه ويصفه بأنه اتفاق صناعى بين الأفراد يضحى فيه الفرد رأيه الخاص ويخدم رأى غيره ، ويبالغ فيما يجره ذلك من قتل روح الاستقلال الفردى التى هى أساس النظم الديمقراطية

أما محبذو النظام الحزبى فيقولون أن الناس تنقسم بطبيعتها الى أربعة أقسام : فريق يرى الخير كل الخير فى النظم القديمة ويود الرجوع الى العمل بها ويعمل على ذلك وهم « الرجعيون » نسبة الى رغبتهم فى الرجوع الى الحالة القديمة ، وفريق يرى أن المصلحة العامة تقضى بالدفاع عن النظم الحالية ومحاربة كل محاولة الى التقهقر أو السير الى الامام وهؤلاء هم المحافظون ؛ وفريق يسعى الى اصلاح النظم الحالية بطريق التدرج لا بطريق الطفرة ، وهؤلاء هم الأحرار لأنهم يحررون أنفسهم من كل القيود السابقة والحالية ، وفريق يسعى لألغاء النظم الحالية رأساً على عقب بطريق الطفرة ؛ وهؤلاء هم المتطرفون (الراديكاليون) نسبة الى racine أى الجذر لأنهم يريدون أن يقتلعوا النظم الحالية من جذورها ؛ فاذا اتحد الحزبان الأولان لتقارب مبادئهما ، واتحد الحزبان الأخيران أيضاً ، لوجد لدينا حزبان كبيران قائمان على فوارق نفسية وحقيقية لا صناعية . وهذا النظام لا يتصادم مع الديمقراطية ، لأن النظام الديمقراطى معناه تغليب حكم الأكثرية ،

ولا يتيسر وجود أكثريات ثابتة الا بطريق التحزب السياسى فضلا عما فى هذا النظام من الارتكان على القاعدة الطبيعية ، وهى ان المرء قليل بنفسه كثير باخوانه فالفرد يضحى شيئاً من آرائه الخاصة بغية الوصول الى نجاح أغراض الحزب العامة التى لا يخالفها الا فى بعض المسائل التفصيلية

نشوء النظام الحزبى فى انجلترا — يرجع هذا النظام فى انجلترا الى عهد الملكة اليصابات ، فقد ساد فى ذلك العصر استبداد حكومة الملكة وتعصبها الدينى فأخذ يقاومها فى خطتها فريق من الأهالى وهم البيوريتان Puritans ورأوا أن معارضتهم تكون أنفع لو أنهم سعوا لاكتساب مقاعد فى البرلمان ليقاوموا الحكومة فى أعمالها ؛ واشتد ساعد هذا الحزب بما انضم اليه من رجال مشهورين بالقدرة السياسية بسبب تمادى عائلة ستورات فى الاستبداد ، واشتدت مقاومة هذا الحزب حتى نشأت من الاحتكاك حرب أهلية ، وبعد أن وضعت الحرب أوزارها استمر التقسيم القديم وأصبح حزب المعارضة يسمى نفسه حزب الأمة والحزب الآخر حزب السراى ، ثم أطلق عليهما «حزب الهويج Whigs والتورى Tories» واستمرت هذه التسمية قرنا ونصفاً ، وكان الهويج يقاومون امتيازات الملك ؛ ويتمسكون بمبدأ سيادة البرلمان وكان حزب التورى يدافع عن امتيازات الملك ، وكان النزاع بين الحزبين نزاعا دستوريا بحتاً ، فلم يكن أحدهما رمزا للثبات والاستقرار ولا الثانى رمزا للاستمرار والتقدم كما تطورا بعد ذلك ، وعندما وليت أسرة هانوفر العرش انقلبت الأحزاب ، فأصبح حزب الهويج هو الذى يؤيد الأسرة المالكة والتورى يقاوم امتيازاتها . وقد ساعد هذا الانقلاب على تخفيف حدة الحالة بين الحزبين ، ومن ذلك العهد بطل العداء القديم الذى كان يفصلهما ، وأصبح الخلاف قاصراً على المبدأ ، وأصبح أحد الحزبين حزب الحكومة والآخر حزب المعارضة ، وفى هذه الأثناء كان قد تقوى مركز البرلمان وسلم الجميع بسيادته كما فشلت أسرة استيوارت . ومنذ ارتقاء جورج الثالث

العرش أصبح حزب الهويج يؤيد مبدأ الاصلاح والتقدم والتورى يؤيد مبدأ ضمان النظام والسلام، ثم عدلت تسميتها فأطلق على الأول حزب الأحرار وعلى الثانى حزب المحافظين ، وصار من مبادئ حزب الأحرار توسيع عناصر الديمقراطية والغاء القيود المترتبة على اختلاف الدين وتعميم المساواة بين الجميع، وصار من مبادئ حزب المحافظين حماية الحقوق المكتسبة ومقاومة البدع الخطرة. وابتدأت من أواسط القرن التاسع عشر أن تخف الفروق بين الحزبين فاشترك حزب المحافظين فى أواخر القرن التاسع عشر فى عمل اصلاحات هامة كتوسيع حق التصويت واصلاح الحكم المحلى بالاقاليم

الاحزاب فى اوربا — يختلف النظام الحزبى فى أوروبا عنه فى انجلترا ؛ ففى فرنسا وايطاليا والمانيا تتعدد الاحزاب السياسية، وتعددها يجعلها ضعيفة قليلة الاهمية . وينبنى على هذا التعدد جعل البلاد دائما فى حالة اضطراب وقلقلة ، ذلك لأن الحكم البرلمانى يجعل بقاء الحكومة معلقا برضاء حزب الاغلبية عليها ، ولما كانت الاحزاب متعددة فما من حزب يمكنه أن يجمع بمفرده أغلبية النواب ؛ فالوزارات ترتكز فى هذه الحالة على أحزاب مؤتلفة أى مكونة من عدة أحزاب ، ووزارة هذا شأنها تكون دائما مضطرة الى ارضاء الأحزاب المختلفة التى ترتكز عليها ؛ فلا تقدم من المشاريع ولا تدافع عن السياسيات الا اذا كانت بحيث يمكن أن يتفق عليها الأحزاب الداخلة فى الوزارة. وهى دائما معرضة للسقوط بسبب تخلى أى حزب من الاحزاب التى ترتكز عليها الوزارة عن مناصرتها ، ولقد كان من نتيجة ذلك أن متوسط عمر الوزارة فى فرنسا لا يزيد عن احدى عشر شهراً ، وهذا يجعل القيام بالاصلاحات العظيمة التى تستدعى زمناً طويلا صعباً ان لم يكن مستحيلا

وقد شبه أحد الكتاب الامريكان الوزارة الائتلافية التى ترتكز على أحزاب كثيرة بشخص يركب عدة خيول فى وقت واحد فهو يحاول دائماً أن

يوفق بين سير هذه الخيول حتى اذا ما جمح حصان واحد سقط الراكب

وقد أخذ النظام الحزبى الانجليزى يفقد المزية الهامة التى كانت تميزه على نظم الدول الأخرى بسبب اشتداد ساعد حزب العمال ووجود الحزب الشيوعى. وقد أخذ حزب العمال اهمية فى الانتخابات الأخيرة لم تكن له من قبل ، وأصبح حزب المعارضة الرسمى بعد ان كان اقلية لا يعتد بها ، فاذا ما زاد أعضاء الحزب الشيوعى يصبح بذلك عدد الأحزاب أربعة بدلا من اثنين ، وربما اضطرت الوزارة الى أن ترتكز على أغلبية ائتلافية

الفصل الثانى

السلطة التنفيذية

بينا عند شرحنا للسلطة التشريعية ما هى المميزات التى يجب ان تتصف بها كل هيئة تشريعية من نحو الكثرة العددية وتمثيل الآراء المختلفة والطبقات المتباينة وضرورة اتصال السلطة التشريعية بالشعب لتكون معبرة عن آرائه

ولكن هذه المميزات لا يصح وجودها فى السلطة التنفيذية ، لان وظائف السلطة التنفيذية مختلفة بطبيعتها عن وظائف السلطة التشريعية : فبينما تحتاج السلطة التشريعية الى روية وامعان نظر وتقليب المسائل على كل وجوهها، نجد ان السلطة التنفيذية تحتاج الى سرعة تكوين الرأى وتنفيذه بالحزم والعزم الواجبين. واختلاف الوظائف يؤدى الى اختلاف فى كيفية التركيب وكيفية القيام بالاعمال مما سنشرحه مفصلا فى الصحائف القادمة

وسنبحث فى هذا الباب المسائل الآتية : (١) تشكيل السلطة التنفيذية وهل تنحصر فى يد واحدة أو فى أيد كثيرة : (٢) طريقة اختيار صاحب السلطة التنفيذية (٣) مدة السلطة التنفيذية (٤) الاعمال التى تكون عادة من اختصاص السلطة التنفيذية (٥) علاقة السلطة التنفيذية بالسلطتين التشريعية والقضائية

الفرع الاول

تشكيل السلطة التنفيذية

المقصود من السلطة التنفيذية بالمعنى العام مجموع الموظفين الذين يقومون بتنفيذ ارادة الدولة ، وفى هذا المعنى العام لايقتصر مدلول هذه العبارة على الرئيس التنفيذى الاعلى بل يشمل ايضا جميع اعوانه من مستشارين ووزراء وموظفين تابعين لهؤلاء، وبالجملة كل من له يد فى تنفيذ القانون :فهى تشمل اذن جميع القائمين بالاعمال العمومية ما عدا رجال السلطة التشريعية والقضائية ، فيدخل تحت هذا العنوان الوزراء ورؤساء الدواوين والمصالح والوكلاء السياسيون وجامعو الضرائب والمفتشون ورجال البوليس ورجال الجيش والبحرية وموظفو البريد الخ

ويجب أن نميز بين السلطة التنفيذية الفعلية والسلطة الاسمية : فصاحب السلطة الاسمية هو ذلك الشخص الذى تدار باسمه جميع الشئون التنفيذية،ولوأنه فى الواقع لايقوم باى عمل من أعمال التنفيذ : ففى الدول الملكية الدستورية يكون الملك صاحب السلطة اسما ولكن فى الواقع يقوم باداء هذه المهمة أشخاص آخرون باسمه وفى انجلترا تنحصر السلطة التنفيذية الفعلية فى مجلس الوزراء . اما الملك فيقنع بالسلطة الاسمية

ولما كانت وظائف السلطة التنفيذية تستدعى كما تقدم سرعة فى الحكم ونشاطا فى التنفيذ فانه من الضرورى أن تكون هذه السلطة محصورة فى فرد واحد أوأفراد قليلى العدد متحدى الغرض ومتفقين على الوسائل التى تتبع للوصول الى ذلك الغرض . أما الرأى القائل بوجوب تقسيم السلطة التنفيذية بين عدة أشخاص أو هيئات فلا يؤدى الا الى اضعاف هذه السلطة خصوصا فى اوقات الشدة التى تستدعى سرعة فى التقرير ونشاطا فى التنفيذ ، قد يكون من وراء

تعدد السلطات التنفذية ضياع فرص لاتعوض وتعريض حياة الدولة للخطر .
ولقد نسب الى نابليون انه قال « رب قائد غير محنك خير من قائدين محنكين »

ويدلنا التاريخ على أن فكرة توحيد السلطة التنفيذية لم تكن متبعة فى كل العصور ، ففى بلاد اليونان كانت السلطة موزعة بين القواد وغيرهم وكان كل منهم مستقل عن الاخرين ، وكان نظام الدولة الرومانية يقضى فى بعض ادواره الى تقسيم السلطة بين حاكمين يعرف كل منهما باسم «قنصل» وكان لكل منهما كامل السلطة التنفيذية فيمكنه ايقاف عمل الآخر ، وكان فى اسبارطه فى العصور القديمة ملكان فى وقت واحد ، وجرب هذا النظام فى فرنسا عقب الثورة ، ففى دستور سنة ١٧٩٥ أعطيت السلطة التنفيذية الى خمسة من الرجال (حكومة الديركتوار) . وفى دستور سنة ١٧٩٩ أعطيت السلطة التنفيذية الى ثلاثة « قناصل » لمدة عشر سنوات

أما فى الوقت الحاضر فان كل الدول مع استثناء سويسرة اتبعت نظام توحيد صاحب السلطة التنفيذية ، أما فى سويسرة فان السلطة لمجلس مكون من سبعة أشخاص ويلقب أحدهم بلقب رئيس ولكنه فى الواقع مساو فى سلطته لأى فرد من زملائه

وأكثر الكتاب على اتفاق فى تفضيل وحدة صاحب السلطة التنفيذية على تعدده ، ولكن ليس معنى وحدة السلطة التنفيذية ان صاحب السلطة يقوم بنفسه بكل ما تستوجبه السلطة من الواجبات لأن واجبات الحكم أصبحت كثيرة ومعقدة مما يستحيل معه أن يقوم فرد واحد بأدائها، بل تقضى الضرورة بأن يوزع صاحب السلطة التنفيذية سلطته على عمال كثيرين مع بقاء السلطة النهائية فى يد واحدة

ويحدث فى بعض الأحيان ان وحدة السلطة التنفيذية يحتفظ بها اسما، أما فى الواقع فانها توزع بين صاحب السلطة وبين مجلس تنفيذى يشير على صاحب السلطة بما يتبع ويراقب أعماله ، فقد كان يقضى نظام المانيا السابق على سنة ١٩١٩

أن المجلس التعاهدى Bundesrath يقاسم الرئيس التنفيذى سلطته التنفيذية حتى ان بعض الكتاب الألمان كان يميل الى اعتبار هذا المجلس صاحب السلطة التنفيذية والى اعتبار الامبراطور وكيلا عن هذا المجلس — ذلك لأن المجلس المذكور كان يشترك مع الامبراطور فى تعيين كبار الموظفين وكان لابد من تصديقه على بعض اللوائح التى يصدرها الأمبراطور وله شئ من الرقابة على تنفيذ القوانين، وكان رضاؤه ضروريا لاعلان الحرب وهو الذى يصدق على معاهدات الصلح . كذلك فى انجلترا نجد أن بعض الاعمال التنفيذية لابد لأجل نفاذها أن تحوز تصديق مجلس الملك الخاص Privy Council وتسمى هذه الاوامر orders in council وفى فرنسا يجب على الرئيس ان يأخذ رأى مجلس الدولة Conseil d'Etat قبل اصداره اللوائح العمومية ولكنه مع ذلك ليس مقيدا باتباع هذا الرأى

أما فى أمريكا فلنهم عنوا عناية خاصة بجعل رئيس الولايات المتحدة الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية فلم يجعل بجواره أى مجلس ليستشيره فى أى أمر ، نعم ان لمجلس الشيوخ أن يلغى بعض قرارات الرئيس ولكن ليس له ان يجبر الرئيس على اتخاذ أى قرار ولا يشاركه فى أى سلطة من سلطاته التنفيذية

الفرع الثانى

طريقة اختيار صاحب السلطة التنفيذية

يمكن اتباع أحد طرق أربعة لاختيار صاحب السلطة التنفيذية ، فقد يكون تعيينه بالوراثة ، أو بانتخاب الاهالى مباشرة ، أو بانتخاب الاهالى ولكن بطريقة غير مباشرة، وأخيرا بأن يوكل الى السلطة التشريعية اختياره

١ الوراثة يسود نظام الوراثة الآن فى جميع دول أوربا الملكية فصاحب السلطة التنفيذية يجب ان يكون من عائلة الملك بحسب نظام خاص موضوع مقدما

وكان هذا النظام عاما قبل انتشار الافكار الديمقراطية ومازال منتشرا فى جزء عظيم من المعمورة لانه يرتكز على التاريخ والتقاليد القديمة. وقد أمكن تحديد ماعسى ان يكون له من المضار

اما مزايا هذا النظام فهى انه يدخل فى الدولة عناصر الثبات والاستمرار والخبرة فضلا عن فائدته فى علاقات الدول بعضها ببعض ، فقد يمكن للملك بماله من الهيبة الشخصية اوبما لاسم عائلته من النفوذ والوجاهة ان يحصل على منافع لدولته قلما يمكن الحصول عليها فى غير هذا النظام . ومما قاله Bagehot فى مدح نظام الحكم الوراثى ان الشعب لايحترم رئيساً تنفيذيا مختارا من عامة الشعب ولمدة محدودة ، فالحكومة الوراثية طريقة من افضل الطرق لضمان ولاء الافراد وطاعتهم للدولة. ويقول Burges: ان من مزايا الحكم الوراثى شدة احترام الافراد للحكومة ومسارعتهم الى اطاعة أوامرها؛ فهو ضرورى طالما لايمكن الوصول الى هذه الطاعة والولاء بطريقة اخرى؛ ولكن يرى كتاب آخرون أن نظام الحكم الوراثى ماهو الا اثر من التاريخ القديم

٢ — الانتخاب المباشر : يناقض نظام الوراثة نظام الانتخاب المباشر. وهو قاصر على النظام الجمهورى ؛ ولو ان بعض الملوك كان يختار اختيارا من أفراد عائلة من عائلات معينة. وفى الوقت الحالى يسود هذا المذهب فى بعض جمهوريات امريكا الجنوبية وخصوصا بوليفيا والبرازيل وجمهورية البيرو فان رؤساء الجمهورية ينتخبون مباشرة بواسطة الناخبين ، وكذلك حكام الولايات المتحدة (الدويلات) فانهم ينتخبون مباشرة من الاهالى

وقد شرحنا بمناسبة سابقة طريقة انتخاب رئيس جمهورية الولايات المتحدة وبينا انه ينتخب (قانوناً) بدرجتين أى بطريقة غير مباشرة ، وانه فى الواقع ينتخب بطريقة مباشرة لان كل ناخب يصدر أمراً الى المندوب الناخب بأن

يختار شخصاً معيناً ، فيمكننا والحالة هذه أن نعتبر أن رئيس الولايات المتحدة من بين الرؤس الذين ينتخبون مباشرة من الاهالى

ومن مزايا طريقة الانتخاب المباشر انطباقها على نظام الحكم الديمقراطى وانها تحض الافراد على الاشتغال بمسائلهم العامة ، وتؤدى الى تربيتهم تربية سياسية ، ثم أنها تؤدى الى انتخاب حاكم تثق أغلبية الشعب بكفاءته ونزاهته

ومما يعترض به على هذا النظام عجز افراد عامة الشعب عن ابداء حكم صحيح فى اختيار أكفأ الاشخاص لحكم البلاد فضلا عن احتمال التأثير عليهم بمؤثرات قد تخالف مصلحة البلاد ، وقد قال بعض الكتاب انه يصعب تنقية انتخابات هامة كهذه من الدسائس والرشوة ، فاذا كان الحكم الوراثى ضاراً ، فانه لا شك أهون الضررين ، وقد حدث أن غيرت فى فرنسا طريقة انتخاب الرئيس التنفيذى فى سنة ١٨٠٤ فأصبح ملكاً وراثياً بعد ان كان رئيساً منتخباً ، وكان من الأسباب الصريحة التى بنى عليها هـذا التعديل تطرق الرشوة والقوة الى انتخابات الرئيس

٢ — **طريقة الانتخاب غير المباشرة** — تستعمل طريقة الانتخاب بدرجتين فى انتخاب رئيس جمهورية الولايات المتحدة والجمهورية الفضية وشيلى والمكسيك

ومن مزايا هذه الطريقة انها تقلل حمى الانتخاب ، وتؤدى الى أن يكون اختيار الرئيس بواسطة أفراد متنورين لديهم كل الكفاءات اللازمة التى تمكنهم من تفضيل مرشح على مرشح

وعيوب هذه الطريقة هى انه فى البلاد التى يكون تنظيم الاحزاب فيها راقياً يصبح المندوبون الناخبون مجرد آلات لتسجيل آراء الناخبين بغير أن تتاح لهم الفرص لاستعمال مداركهم أو خبرتهم ، فكل شخص يرشح نفسه ليكون مندوبا

ناخباً يقطع على نفسه عهداً بأن ينتخب مرشحاً معيناً للرياسة ، وهو لا ينتخب الا على هذا الشرط

٢ / طريقة انتخاب الرئيس التنفيذى بواسطة الهيئة التشريعية — هذه الطريقة متبعة فى فرنسا وفى سويسرة فالجمعية الوطنية فيهما المكونة من المجلسين التشريعيين هى التى يكلفها الدستور بانتخاب صاحب السلطة التنفيذية ، وتنص بعض دساتير الدول الامريكية التى تتبع طريقة انتخاب الرئيس بواسطة الاهالى مباشرة على انه فى حالة عدم حصول أحد المرشحين على أغلبية أصوات الناخبين المطلقة فانه يلجأ الى طريقة انتخابه بواسطة الجمعية الوطنية

وأهم ما يعترض به على هذه الطريقة انها منافية لنظرية الفصل بين السلطات فضلا عن أنها تؤدى الى جعل الرئيس التنفيذى آلة فى يد السلطة التشريعية لانه مدين لها بمركزه وفى يدها تجديد انتخابه ، كذلك يعترض عليها بأنها تلقى عبءاً ثقيلا على الهيئة التشريعية التى يجب أن تتفرغ لاعمالها وأن لا تضيع وقتها على أعمال ليست من وظائفها الاساسية

ومن مزاياها ان اختيار الرئيس بواسطة الهيئة التشريعية خير من اختياره بواسطة عامة الشعب وخير من اختياره بواسطة مندوبين انتخبوا خصيصا لانتخابه ، فان الهيئة التشريعية تكون واقفة تمام الوقوف على احوال البلاد كما انها اكفأ هيئة يمكنها ان تقيس كفاءات الرجال فيكون اختيارها اقرب الى الصواب

الفرع الثالث

مدة السلطة التنفيذية

لامحل لبحث مدة بقاء الرئيس التنفيذى اذا كان اساس قيامه بالوظيفة هو الميراث لان الشخص الذى يرث العرش يبقى جالسا عليه حتى يورثه غيره. ولكن

يأتى هذا البحث اذا كان الرئيس التنفيذى منتخبا . فلأى اجل يبقى الرئيس المنتخب قابضا على ازمة الامور ؟

وقد انفرد هاملتون أحد واضعى الدستور الامريكى بأن ارتأى أن يبقى رئيس الجمهورية فى وظيفته طالما حسن سلوكه. ولما كانت هذه الفكرة تنافى النظام الجمهورى فلم يوافق عليها سواه ؛ وقد بنى رأيه على حجة أن الشخص يكثر اهتمامه بالعمل الذى يؤديه بقدر ثباته فى هذا العمل ؛ فالشخص لا يزرع الا اذا كان واثقا من انه سيحصد

أما كون مدة بقاء الرئيس فى منصبه مدة طويلة تمكنه من حصد ثمرات ما يزرع فهذا مالا ينازع فيه أحد ، ولكن النزاع يأتى اذا حاولنا تحديد هذه المدة، وفى الواقع تختلف هذه المدة من سنة واحدة كما هو الحال فى كثير من ولايات أمريكا الشمالية الى سبع سنين وهى المدة التى يمكثها رئيس الجمهورية الفرنسية

وهناك مسألة أخرى وهى هل يباح تجديد انتخاب من انتهت مدته أو يجب أن يحرم الدستور تجديد الانتخاب ؟ فدستور الولايات المتحدة ينص على جواز تجديد انتخاب الرئيس ولم يحدد عدد المرات التى يجوز فيها تجديد الانتخاب ولكن التقاليد والعرف يقضيان بعدم جواز التجديد الا مرة واحدة وبناء على هذه القاعدة المستقاة من العرف رفض كثير من الرؤساء ترشيح أنفسهم لمدة ثالثة ، ودستور فرنسا لا يمنع تجديد انتخاب الرئيس

ويقولون دفاعا عن مبدأ عدم جواز تجديد الانتخاب مدة جديدة انه يقضى على الدسائس وضعف الرئيس الذى تحمله عليه رغبته فى اعادة انتخابه، فعدم جواز تجديد الانتخاب يجعل الرئيس حرا فى تصرفاته لعدم وجود مايدعوه الى الضعف اذ أن اعادة انتخابه محرمة قانونا

أما مبدأ جواز اعادة الانتخاب فيدافع عنه بأن يمكن الأمة اذا ما أنست الكفاءة فى رئيسها أن تمكنه من الاستمرار فى عمله المفيد لتجنى ثمار ادارته

الحسنة ، فليس أكثر مخالفة للمنطق من أن يحتم القانون اعتزال الرئيس بعد أن استفاد من خبرته الماضية وأصبح استمراره فى عمله الزم وأكثر فائدة، اذ أن كثرة تعاقب الرؤساء تجعل شؤون البلاد غير مستمرة لما يستلزمه كل تغيير من اضاعة الوقت فى الوقوف على مافات من الاعمال وما بقى عمله

ويلاحظ ان مسألة جواز أو عدم جواز تجديد مدة انتخاب الرئيس تتوقف بالأكثر على مدة الانتخاب ذاتها ، فان كانت مدة الانتخاب طويلة كان تكون ست أو سبع سنوات يمكن أن تكون القاعدة عدم جواز تجديد الانتخاب، أما اذا كانت المدة سنة أو سنتين فمن المستحسن أن تكون القاعدة هى جواز اعادة الانتخاب

الفرع الرابع

الاعمال التى تكون عادة من اختصاص السلطة التنفيذية

من اعقد مسائل علم السياسة وأهمها مسألة تقرير ما هى المسائل التى يجب أن تقوم بها السلطة التنفيذية

ويختلف الحل باختلاف ماإذا كانت الدولة ملكية أو جمهورية ، فالقاعدة العامة هى ان الرئيس التنفيذى فى الدولة الجمهورية ليس له من الحقوق الاما ينص عليه الدستور صراحة أو ما يمكن استنتاجه من هذه النصوص أو ما يكون من الخصائص الواضحة للسلطة التنفيذية ؛ أما فيما يختص بالحكومات الملكية الوراثية فالقاعدة هى أن الملك يتمتع باختصاصات كثيرة غير محدودة تماما يعبر عنها بحقوق الملك Royal prerogati ve . وهى عبارة عما تبقى له من الحقوق بعد ان تنازل عما تنازل عنه لشعبه

ويمكن تقسيم اختصاصات السلطة التنفيذية الى الاقسام الآتية :

أولا : ما يتعلق بادارة العلاقات الخارجيـة ، وتسمى بالحقوق السياسية (الدبلوماتيكية)

ثانياً: ما يتعلق بتنفيذ القوانين وادارة الحكومة ، وتسمى بالحقوق الادارية

ثالثاً: ما يتعلق بادارة الحرب وتسمى بالحقوق الحربية

رابعاً: ما يتعلق بحق العفو عن المتهمين أو المجرمين وتسمى بالحقوق القضائية للسلطة التنفيذية

خامساً: ما يتعلق بالمسائل التشريعية وتسمى بالحقوق التشريعية

الحقوق الدبلوماتيكية أى السياسية — جرت الدساتير على اعطاء الرئيس التنفيذى اما بمفرده أو بالاشتراك مع الهيئة التشريعية أو أحد مجالسها الحق فى المفاوضة توصلا لعقد المعاهدات والاتفاقات الدولية الأخرى مع البلاد الأجنبية ، ويعتبر ازمان أن المسائل التى من هذا القبيل تكون منطقة مشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، وسواء اعتبرت هذه الاعمال تشريعية أو تنفيذية فلا خلاف بين الكتاب فى أفضلية تكليف السلطة التنفيذية بالقيام بها ، ولا بأس من أعطاء السلطة التشريعية أو أحد مجلسيها سلطة التصديق على المعاهدات بعد الاتفاق على نصوصها حتى يتيسر للهيئة التشريعية تدارك ما عساه يفوت السلطة التنفيذية من الاحتياطات ، ولكن المفاوضات لا يمكن أن تعطى الى الهيئة التشريعية لأنها فوق مقدورها ، لأن المفاوضات تستدعى معرفة تامة بالسياسة الخارجية وتمسكا بالمبدأ وسرعة فى التقدير وسرية فى الاجراءات، ولا تتوفر هذه الصفات فى أعضاء الهيئة التشريعية.
وفى بعض الدول الملكية مثل بريطانيا العظمى تنحصر سلطة عمل المعاهدات انحصارا تاما فى يد السلطة التنفيذية ، فليس للهيئة التشريعية ان تتداخل الا اذا اقتضى تنفيذ المعاهدة أصدار قانون وفى هذه الدول تختص الهيئة التنفيذية بالمفاوضة فى المعاهدات وبابرامها والتصديق عليها . وفى أغلب الدول سواء كانت ملكية أو جمهورية لا بد لنفاذ المعاهدات من تصديق الهيئة التشريعية أو أحد مجلسيها: ففى أمريكا لا تعتبر المعاهدة نافذة الا اذا صدق عليها مجلس الشيوخ. وقد تمسك هذا المجلس بحقه هذا عقب الحرب الاوربية الكبرى، فلن الرئيس ولسون أراد

أن يعقد معاهدة بين انجلترا والولايات المتحدة وفرنسا لتضمن انجلترا والولايات المتحدة الدفاع عن فرنسا اذا هاجمتها المانيا بغير تحرش ولكن مجلس الشيوخ رفض التصديق على هذه المعاهدة وبذلك أصبحت كان لم تكن . ويتمسك مجلس الشيوخ فى الولايات المتحدة ليس فقط بذلك الحق السلبى وهو حق التصديق أو عدم التصديق على المعاهدة بل يدعى لنفسه حق التبديل والتغيير. وقد عمل ذلك فعلا فى عدة حوادث ، كذلك لمجلس النواب الامريكى تأثير غير مباشر على حق السلطة التنفيذية فى ابرام المعاهدات، وذلك فى حالة ما اذا استلزم تنفيذ المعاهدة اصدار قانون ما ، كما لو استدعت المعاهدة وجوب القيام ببعض المصروفات التى لابد من تصديق مجلس النواب عليها . وفى فرنسا لابد من تصديق مجلس النواب والشيوخ على كل المعاهدات الخاصة بالصلح والتجارة والمالية أو التى تمس أراضى الدولة أو تؤثر على حقوق الفرنسيين أو املاكهم ، ولكن ليس للهيئة التشريعية أن تعدل فى نصوصها بل كل مالها من الحقوق ان تصدق أو لا تصدق عليها

وتتمتع السلطة التنفيذية فى جميع الدول بحق تعيين الممثلين السياسيين وحق استقبال ممثلى الدول الاخرى . وليس حق الاستقبال هذا برسميات مجردة بل يتناول حق الاعتراف باستقلال الدولة التى ترسل ممثلها

الحقوق الادارية للسلطة التنفيذية — اهم اختصاصات السلطة التنفيذية فى الامور الداخلية هى واجبها نحو تنفيذ القوانين ، فالرئيس التنفيذى هو رئيس الادارة وبهذه الصفة يتمتع بسلطة كبيرة فى تعيين الموظفين ومراقبتهم وعزلهم. ولا يتمتع الرئيس التنفيذى بهذا الحق تمتعا تاما فى اكثر الدول الجمهورية وفى بعض الدول الملكية بل يشترك معه فرع من فروع الهيئة التشريعية . ففى الولايات المتحدة لابد من تصديق مجلس الشيوخ على التعيينات الهامة التى يجريها الرئيس ، ولكن حقه فى العزل ليس مقيداً كحقه فى التعيين

ولا نزاع فى ان من حقوق السلطة التنفيذية التعيين فى الوظائف، ولكن الخلاف هو فى هل من المصلحة ان يجعل حق السلطة التنفيذية فى التعيين مطلقا أوهل يجب اخضاعها لرقابة السلطة التشريعية أو أحد فروعها

وقد دافع هاملتون ، احد واضعى الدستور الامريكى – عن النظرية الامريكية ، وهى التى تقضى بأن يجعل حق التعيين للرئيس التنفيذى مع ضرورة التصديق على عمله من مجلس الشيوخ – بقوله ان ترك التعيينات الهامة فى يد فرد واحد مفيد من وجه ان ذلك الفرد يحرص على سمعته ويكون اكثر شعورا بالمسئولية من الجماعة فيبحث عن اكفأ الموظفين ويقرر التعيين بغير تحيز أو محاباة فضلا عن أن علاقاته محدودة وهو اقل تأثراً باعتبارات الصداقة أو المصلحة الشخصية . أما تصديق مجلس الشيوخ على التعيين فمفيد لانه يقضى على المحسوبية وعلى تعيين من تنقصهم الكفاءة للقيام باعمال وظائفهم

ويترتب على حق السلطة التنفيذية فى تعيين الموظفين وعزلهم حقها أيضا فى مراقبتهم وهذا الحق يختلف قوة وضعفا باختلاف الدول بل قد يختلف قوة وضعفا باختلاف طبقات الموظفين ، ففى الدول الملكية او الجمهورية ذات التقاليد الملكية كفرنسا للسلطة التنفيذية سلطة كبيرة على الموظفين ؛ اما فى امريكا فهذا الحق مقيد الى حد كبير بما يصدر عادة من القوانين (الصادرة من الهيئة التشريعية) التى تحدد واجبات الموظفين واختصاصاتهم ، وقد صدر قانون يجعل الرقابة على وزارة المالية من اختصاصات مجلس الشيوخ دون رئيس الجمهورية

ومن الاعمال الهامة التى تدخل ضمن اعمال الادارة حق السلطة التنفيذية فى اصدار اللوائح أي حقها فى اصدار أوامر عامة لتنظيم أمور لم يتعرض المشرع لتنظيمها أو لسد نقص فى القوانين الصادرة من الهيئة التشريعية . ففى الدول

الملكية وفى الجمهوريات ذات التقاليد الملكية مثل فرنسا للسلطة التنفيذية حق عمل اللوائح، وهذا الحق مستقل عن سلطة الهيئات التشريعية . والمفروض ان السلطة التنفيذية اقدر على هذه الامور من السلطة التشريعية ، أما فى امريكا فليس للسلطة التنفيذية أى سلطة تشريعية مستقلة عن سلطة الهيئة التشريعية بل كل ما للرئيس من هذا الحق منشؤه تفويض من الهيئة التشريعية. والسبب فى هذا يرجع الى انه فى الدول الأوربية قلما يتنزل المشرع الى ذكر التفصيلات بل يكتفى بوضع القواعد العامة تاركا التفصيلات لتصدر بها أوامر أو لوائح من الهيئة التنفيذية. وينتج من ذلك أن حقوق السلطة التنفيذية فى أوربا أوسع منها فى أمريكا التى تصدر فيها القوانين مفصلة تفصيلا يجعل تداخل السلطة التنفيذية فى تكميلها غير لازم

الحقوق الحربية — يعتبر الرئيس التنفيذى فى كل الدول القائد الاعلى للجيش والبحرية .وفى البلاد الملكية مثل انجلترا تتمتع السلطة التنفيذية أيضا بحق اعلان الحرب . وفى أمريكا ليس للرئيس حق اعلان الحرب بل ذلك متروك للمؤتمر Congress ولو أنه من الممكن دائما لرجال السلطة التنفيذية أن يجعلوا اعلان الحرب أمرا محتما ، وفى فرنسا لا بد لاعلان الحرب من قبول المجلسين التشريعيين، وينص دستور المانيا الجديد على أن اعلان الحرب أو الصلح لا بد أن يصدر به قانون (أى يصدق عليه من مجلس البرلمان) ، وسواء كان للسلطة التنفيذية حق اعلان الحرب أو لم يكن لها ذلك الحق فانه لا يمكنها ان تستمر على الحرب مدة طويلة بغير تصديق السلطة التشريعية لما تستدعيه الحرب من النفقات التى لا بد للحصول عليها من تصديق الهيئة التشريعية . وتتمتع السلطة التنفيذية فى كل الدول بحق التصرف فى جيوش الدولة وفى وضع الخطط الحربية وتعيين القواد و تقرير الحصر البحرى، وبالجملة لها الحق فى عمل ماتراه مفيدا للقضاء على مقاومة العدو والوصول الى النصر ؛ وكذلك للسلطة التنفيذية أن تحتل وتحكم موقتا أراضى الدولة المعادية التى وقعت فى يدها بسبب الحرب، ولها أن تزيل السلطة المدنية فيها وان تحل محلها

سلطة عسكرية وتخولها من السلطات ماتراه ضروريا ، وأخيرا للسلطة التنفيذية فى أثناء الحرب أن تعلن الاحكام العرفية وان توقف الضمانات العادية التى يتمتع بها الافراد فى وقت السلم

وتزيد الحروب عادة من قوة السلطات التنفيذية لانها تضم الى اختصاصاتها العادية اختصاصات جديدة وتجعل السلطة التنفيذية فى حكم الحاكم المطلق (ديكتاتور)

قضاء من العفو — حق العفو هو من الحقوق التى يجب بطبيعتها أن تكون من اختصاص السلطة التنفيذية ، ويتفق جميع الكتاب على أن وجود حق العفو ضرورى فى كل دولة ولم يشذ عنهم الا بكاريا Beccaria الايطالى فانه كان يدافع عن نظرية ان السلطة التنفيذية لا يحق لها أن تعفو عن المجرمين الذين حكمت المحاكم بأدانتهم . أما مونتسكيو فانه مع تسليمه بأن حق العفو من أجمل الحقوق التى يتحلى بها الملوك وأكثرها ضرورة فانه لا يرى أن يكون موجودا فى الجمهورية

ووجود حق العفو يرجع الى اعتبارات من العدالة والشفقة لأنه مهما بلغ كعب النظام القضائى من العلو فلا بد أن يكون له من العيوب ما يجعل من الممكن حدوث خطأ قضائى كأن يحكم على برئ تتبين براءته بعد الحكم عليه بطريقة لا تدع مجالا للشك ؛ كذلك يستحيل مهما كان قانون العقوبات دقيقا أن يكون تقرير العقوبات متناسبا مع أهمية الجرم

ولما كان مرجع هذا الحق الى العدالة والشفقة، فتقضى الضرورة ان تكون القيود على استعمال هذا الحق قليلة بقدر الامكان. فاعطاء هذا الحق لفرد واحد خير من اعطائه لجماعة ، ولكن بعض الدول مع تسليمها مبدئيا بأن حق العفو يجب ان يكون من حقوق الرئيس التنفيذى، فانها تنشىء مجلسا استشاريا وظيفته ان يتحقق من الاسباب التى تدعو الى العفو وان تشير على الرئيس التنفيذى بما يجب عمله. ويستثنى كثير من الدساتير الاشخاص المحكوم عليهم من الهيئة التشريعية بطريق المحاكمة Impeachment فلا يجوز العفو عنهم، وكذلك تستثنى

بعض الدساتير جرائم الخيانة العظمى ؛ اما سبب استثناء الجريمة الاولى فهو ان الاشخاص الذين يعاقبون بطريق المحاكمة هم اشخاص ارتكبوا جرائم سياسية وصدرت عليهم احكام من الهيئة التشريعية ، فلا يعقل ان يعطى للسلطة التنفيذية سلاح لتحمي به المجرمين من انصارها اذا ما حكمت عليهم الهيئة التشريعية لجرائم خطيرة ، اما سبب استثناء جريمة الخيانة العظمى فلانها جريمة من أشد الجرائم ضررا ونجاحها يؤدى الى هدم كيان الدولة فاذا كان هناك محل للاشفاق على مرتكب هذه الجريمة فليقم بتقدير ذلك الهيئة التشريعية لا التنفيذية . ومع استثناء ماتقدم فان حق العفو يكون عادة مطلقا من كل قيد فيمكن اصدار العفو قبل المحاكمة أو بعد الحكم ويمكن أن يزيل العفو اثر الجريمة

الفرع الخامس

علاقة السلطة التنفيذية بالسلطتين القضائية والتشريعية

قد بينا عند شرحنا نظرية الفصل بين السلطات أن هذا الفصل ليس تاما ولا يمكن لمصلحة الدولة أن يكون تاما وتداخل السلطة التنفيذية فى اعمال السلطة التشريعية ينحصر فى حق دعوة الهيئات التشريعية للانعقاد وفى تاجيل الجمعيات التشريعية بل وفى حلها ايضا فى الدول البرلمانية . وفى الدول الجمهورية يقصرون حق السلطة التنفيذية فى دعوة الهيئة التشريعية على الادوار غير العادية كان تطرأ حالة تستدعى الفصل بسرعة قبل انتظار الاجتماع العادى ؛ اما الاجتماعات العادية فانها تحدد غالبا فى الدستور فيحدث الاجتماع فى التاريخ المعين فى الدستور بغير اصدار دعوة من السلطة التنفيذية . اما فى الدول البرلمانية (ذات الوزارة المسئولة امام البرلمان) فالعادة هى أن الهيئة التشريعية لاتجتمع الا بناء على دعوة السلطة التنفيذية، ولو ان السلطة التنفيذية ملزمة بحسب الدستور ان تصدر هذه الدعوة فى اوقات معينة . ففى الحالة الاولى تجتمع الهيئة التشريعية من تلقاء نفسها وتفتتح جلساتها

بغير تداخل السلطة التنفيذية ؛ وفى الحالة الثانية يفتتح دور الانعقاد رسميا بواسطة رئيس السلطة التنفيذية الذى يفتتح الاحتفال بالقاء « خطاب العرش »

وتتمتع السلطة التنفيذية عادة بحق تاجيل الهيئة التشريعية وبحق حلها فينص الدستور غالبا فى الدول الملكية على ان للرئيس التنفيذى حق تاجيل انعقاد الهيئة التشريعية وحق حلها ولو ان الحق لا يعطى عادة للهيئة التنفيذية فى الدول الجمهورية

وفى الدول ذات النظام الرئيسى presidential لا يحق للسلطة التنفيذية تاجيل اجتماع الهيئة التشريعية الا فى حالة عدم اتفاق المجلسين التشريعيين على هذا التأجيل ، اما فى الدول البرلمانية فللرئيس حق حل الهيئة التشريعية أو على الاقل المجلس الادنى الذى يمثل الشعب ، ولكن هذه الحقوق مقيدة بقيود مختلفة كأن لا يباح للرئيس التنفيذى الاقدام عليها الا بعد اخذ رأى الوزارة المسئولة وكأن يشترط القانون عمل انتخابات جديدة فى مدة معينة بعد الحل . ولا يتقيد ملك انجلترا نظريا باى قيد من هذه القيود ولكن فى الواقع بالنسبة لتطور نظام الحكم وادخال طريقة الحكم البرلمانى اصبح من الضرورى اعادة الانتخاب بعد حل المجلس

وفى جمهوريات امريكا حيث يسود النظام الرئيسى presidential لا يعترف للرئيس بحق حل البرلمان ؛ فلا تنتهى مدة الاعضاء الا بانقضاء الاجل الذى انتخبوا لاجله أو بالاستقالة

٢ — **حق اقتراح القوانين** — تعطى بعض الدول للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين. اما الدول الاخرى فتجرى على نظام فصل السلطات التام فلا تجيز للسلطة التنفيذية أن تقترح القوانين بل توجب على الهيئة التنفيذية جمع المعلومات التى تهمها وابداء ارائها فيما يحسن من الوجوه التى يجب أن تصدر بها تشريعات جديدة . وهذه المعلومات والتوصيات تبلغ عادة الى الهيئات التشريعية بشكل

رسالة سنوية message يرسلها الرئيس الى الهيئة التشريعية عند افتتاح دور الانعقاد العادى أو كلما دعت الحاجة اليها . ويختلف الاثر الذى يترتب على هذه الرسائل والتوصيات باختلاف الرؤساء . فاذا كان التضامن سائدا بين الرئيس و بين الهيئة التشريعية فان رسائله وتوصياته تلاقى من الاهتمام أكثر مما لو كان النفور مستحكما

ومن الحكمة ان يكلف الرئيس التنفيذى بجمع المعلومات اللازمة وتبليغها للهيئة التشريعية لان المفروض هو ان السلطة التنفيذية بطبيعة وظيفتها لديها من التسهيلات للوقوف على المعلومات المفيدة فيما يختص بالشئون الخارجية اكثر مما يتاح للهيئة التشريعية الوقوف عليه

ويقابل الرسائل التى يرسلها الرئيس للبرلمان فى الحكومات الجمهورية الخطابات التى يلقيها الملك عند افتتاح البرلمان فى الحكومات الملكية ، وتشمل هذه الخطابات عادة مشروعات الحكومة التى تنوى عرضها على البرلمان فى دور انعقاده كما انها تستعرض ما قامت به الحكومة من الاعمال فى الدور السابق ، وتكتب هذا الخطابات عادة بمعونة رئيس الوزراء أو أى عضو آخر من الوزارة وهى شبه برنامج للوزارة عن السنة الحاضرة لان الوزارة فى الحكومات البرلمانية تتمتع بحق اقتراح القوانين وهى التى تقترح عادة اغلبية القوانين الهامة وتستصدر تصديق البرلمان عليها

حق ايقاف التشريع droit de veto هو الحق الذى تتمتع به السلطة التنفيذية فى ايقاف أو منع القوانين الصادرة من الهيئة التشريعية اذا لم تصدق عليها

وقد يكون هذا الحق مطلقا أو مقيدا ؛ فهو فى انجلترا مطلق لانه لا سبيل الى مقاومة اعتراض الملك على القانون ، ولكن بالنسبة لتقدم النظام البرلمانى اصبح هذا الحق غير مستعمل فى الواقع ، ولم يستعمل من زمن طويل . أما فى أغلب الدول الآخرى فهو مقيد ، أى انه يمكن التغلب على مقاومة السلطة التنفيذية اذا اعادت الهيئة التشريعية نظر المشروع ثانية وصدقت عليه باغلبية كبيرة (ثلثا الاعضاء عادة)

وفى فرنسا لايترتب على استعمال حق الفيتو غير ايقاف تنفيذ القانون لان مجرد اقرار الهيئة التشريعية على القانون مرة ثانية ولو بالاغلبية المعتادة يعد كافيا لصدور القانون. فالغرض منه أذن هو دعوة الهيئة التشريعية الى اعادة نظر القانون لاحتمال ان يكون مر فى الحالة الاولى بغير الامعان والرويه الكافيين

وأهم فوائد الفيتو مقاومة سرعة التشريع فضلا عن انه سلاح فى يد السلطة التنفيذية لتمنع به السلطة التشريعية عن الاعتداء على سلطتها. والواقع هو ان السلطة التشريعية تسعى دائما لانتقاص حقوق السلطات الاخرى لانها نائبة عن الشعب. فما لم يكن لدى السلطة التنفيذية سلاح ترد به ذلك الاعتداء ساءت العاقبة

ولا يقتصر هذا الحق على انه يحمى السلطة التنفيذية من أعتداء السلطة التشريعية بل تمتد فائدته الى تقليل خطر التشريع السريع والقوانين التى صدرت بغير تروكاف أو كان صدورها مسببا عن نزعات حزبية أو اعراض وقتية

ويعترض على هذا الحق بانه لا يعقل ان يكون لفرد واحد (الرئيس التنفيذى) من الحكمة والفضل ما يمتاز به عن الهيئة التشريعية باسرها. والرد على هذا هو ان هذا الحق لا يستند على افتراض ان الرئيس التنفيذى اعقل واحزم من الهيئة التشريعية بل على افتراض ان الهيئة التشريعية ليست معصومة من الخطأ وأن حقها فى زيادة سلطانها قد يدفعها الى الاعتداء على حقوق السلطة التنفيذية وأن الاهواء الحزبية أو الاعراض الوقتيه قد تضطرها الى اتخاذ قرارت معيبة ما كانت توافق عليها لو عرضت عليها فى ظروف أخرى

اصدار القوانين ونشرها — حق اصدار القوانين Promulgation هو من الحقوق التى تعطيها الدساتير عادة للسلطة التنفيذية. وهو أشبه بوضع الصيغة التنفيذية على القانون الذى صدقت عليه الهيئة التشريعية واصدار الأمر الى رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه، فاصدار القوانين شهادة من السلطة التنفيذية بأن

القانون صدق عليه بحسب الأوضاع القانونية . ووجوب « إصدار » القانون بواسطة السلطة التنفيذية نتيجة لازمة لنظرية الفصل بين السلطات . لأن السلطة التشريعية لا تملك تكليف رجال التنفيذ بتنفيذه ، وهؤلاء لا يمكن أن يتلقوا أمر التنفيذ من السلطة التشريعية بل لا بد أن يصدر لهم ذلك الأمر من رئيسهم التنفيذى . فالقانون تام بمجرد التصديق عليه من الهيئة التشريعية ولكنه لا يصبح ملزما الا بعد « اصداره » بمعرفة السلطة التنفيذية

أما « نشر » القانون Publication فهو تلك العملية التى تمكن كل فرد من الاطلاع على القانون . ويكون ذلك عادة بنشره فى جريدة الحكومة الرسمية

وينص الدستور الفرنسى على ان « يصدر » رئيس الجمهورية القوانين فى بحر شهر من تاريخ ابلاغها اليه ، ويمكن تقصير هذه المدة فى أحوال الاستعجال الى ثلاثة أيام اذا ماقررت الهيئة التشريعية ان القانون مستعجل ، أما فى أمريكا فلا ينص القانون على وجوب (اصدار القانون بواسطة السلطة التنفيذية ولكن يقضى قانون صادر من المؤتمر بتكليف الوزير بنشر القوانين فى جرائد معينة عقب التصديق عليه من رئيس الجمهورية مباشرة

علاقة السلطة التنفيذية بالقضاء — الرئيس التنفيذى أما أن يكون منتخبا أو وراثيا

والرئيس المنتخب قد يرتكب خطأ سياسيا أو يرتكب جريمة من الجرائم التى يعاقب عليها القانون العادى

والقاعدة العامة هى أن ليس للمحاكم سلطان على الرئيس التنفيذى سواء كانت الجريمة التى ارتكبها جريمة سياسية أو جريمة عادية لأنه من القواعد الاساسية للقانون لعام أن الرئيس التنفيذى لا يخضع لأى محكمة قضائية مادام فى وظيفته

وفى الولايات المتحدة لا يخضع رئيس الجمهورية فيما يختص بالمحاكمة الا لمجلس الشيوخ فانه ينعقد بهيئة محكمة وكل ما يمكنه أن يحكم به هو عزل الرئيس من وظيفته

وحرمانه من تولى الوظائف العامة ، فلا يمكن القبض عليه ولا الاعتداء على حريته ولا طلبه لاداء شهادة أمام أى محكمة ، ولكن هذه المناعة تنقضى بمجرد انتهاء المدة التى انتخب لأجلها ، وعندها تسترد المحاكم حريتها نحوه ويمكنها ان تحاسبه على ما أتاه ولا تتحاشى فحص اعماله . فتبحثها وقد تحكم بالغائها اذا رأت أنها مخالفة لنص الدستور . ولا تشمل المناعة التى يتمتع بها رئيس الجمهورية أى شخص من وزرائه واتباعه ، فللمحاكم عليهم السلطان التام . ولا يمكنهم أن يحتموا بقولهم أن ما ارتكبوه كان اطاعة لأمر صادر من الرئيس لأن هذا الأمر لا يخلى أى فرد من مسئوليته العادية أمام القانون . ولما كان الرئيس لا يباشر بنفسه تنفيذ القانون بل يستعين على ذلك بمختلف الموظفين ، فللمحاكم فى أمريكا سلطة تمكنها من الجاء الموظفين الى احترام القوانين اذا ما حادوا عنها أو ارتكبوا أعمالا مخالفة للدستور

أما فى الدول الملكية فالقاعدة هى أن الملك لا يخطىء The king can do no wrong . وهذه هى القاعدة المتبعة فى انجلترا ، ولكن الذى يخفف أثرها هو أن جميع الموظفين مسئولون عن أعمالهم أمام المحاكم العادية . ولا يمكن لأحد منهم أن يدفع التهمة بأنه تلقى أمرا صادرا من رئيسه المباشر

الفصل الثالث

السلطة القضائية

السلطة القضائية هى السلطة التى يعهد اليها تفسير القانون وتطبيقه على الوقائع المعينة . وأعضاؤها هم القضاة على اختلاف درجاتهم

وأول الصفات التى يجب أن يتحلى بها القاضى هى معرفته قوانين بلاده معرفة دقيقة . فالقاضى لا يمكنه تفسير القوانين وتطبيقها بغير أن يعرفها ، ولا تكفى هذه المعرفة النظرية بل لا بد من المران العملى حتى تثبت فى ذهنه القواعد

النظرية على حقيقتها . وهو يخالف فى ذلك أعضاء الهيئة التشريعية أو التنفيذية لانه لايشترط فيهم توفر معلومات فنية خاصة

استقلال القضاة — ليتمكن القضاة من تأدية وظيفتهم على الوجه الا كمل يجب ان يكفل القانون استقلالهم . فطريقة اختيارهم وعدم قابليتهم للعزل واجراء الارزاق الكافية عليهم واتساع سلطانهم — كل هذا يؤدى الى تمتعهم بالاستقلال

ويمكن ان يكون اختيار القضاة أما بواسطة الهيئة التشريعية أو بانتخاب الشعب لهم مباشرة أو بواسطة السلطة التنفيذية

ولم تسد طريقة اختيار القضاة بواسطة الهيئة التشريعية لانها تجعل القاضى معينا بحزب من الاحزاب ، وقد يراعى فى التعيين ولاء الشخص لمبادىء الحزب دون مراعاة لكفاءته الشخصية ، ولكنها مع ذلك اتبعت فى أمريكا عقب الثورة ولكن عدل عنها فى جميع الولايات الا قليلا ، وهى ليست متبعة فى اى دولة أوربية غير سويسرة حيث ينتخب اعضاء المحكمة العليا بواسطة الهيئة التشريعية

أما الانتخاب بواسطة افراد الشعب مباشرة فهو الطريقة السائدة فى أغلب الولايات المتحدة ، ولكن هذه الطريقة ليست منتشرة خارج أمريكا

واشد ما يعاب على طريقة انتخاب القضاة أنها تنتج قضاة ضعافا غير متقنين خاضعين للاحزاب السياسية التى ترشحهم خضوعا تاما . وهذا يبعد كثيرين من الا كفاء عن ترشيح أنفسهم لهذه الوظائف . ومن جهة أخرى فان عامة الشعب ليس لديهم الكفاءة التامة لتقدير مقدرة القضاة الفنية . فالقاضى الذى يصدر حكما لا يتفق مع مايحبه الجمهور يجد صعوبة كبيرة فى تجديد انتخابه ان لم يفشل فيه فشلا تاما ، ومن يستعرض التاريخ القضائى للولايات المتحدة يجد فيه أمثلة متعددة من فشل قضاة أكفاء بسبب اصدارهم احكاما لاتتفق مع اهواء الجمهور . ونجد على العموم ان التجربة الامريكية لاتشجع كثيراً على انتشار هذه الطريقة

لانها تساعد على تخفيض مستوى القضاة وجعلهم رجال احزاب بدل ان يكونوا رجال قانون وتكثر فيهم الميل الى أرضاء الجمهور

ويفضل أغلب الكتاب طريقة اختيار القضاه بواسطة السلطة التنفيذية باعتبار انها خير طريقة لاختيارهم، لان الكفاءات اللازم توفرها فى القضاة يسهل الوقوف عليها لهيئة تنفيذية اكثر مما يسهل على مجموع الناخبين ، فضلا عن ان اختيارهم بمعرفة السلطة التنفيذية يساعد على رفع مستواهم لأنه يبعدهم عن التنزل الى معترك السياسات الحزبية فيزدادون كرامة واستقلالا ، وقد اتبعت هذه الطريقة فى أغلب الدول ، وهى تستعمل أيضا فى تعيين قضاة المحكمة العليا فى الولايات المتحدة

وفيما يختص بمدة بقاء القضاة فى وظائفهم نجد ايضا خلافا كبيرا بين الدول: فدستور الولايات المتحدة ينص على ان قضاة المحكمة العليا يبقون فى وظائفهم طالما حسن سلوكهم . وكذلك كان النظام المتبع فى كثير من الولايات الامريكية فى أول الامر . ولكن عندما انتشرت الافكار الديمقراطية فى اوائل القرن التاسع عشر عدل أغلب الولايات عدا ثلاث عن هذه الطريقة واختاروا طريقة تحديد أجل لبقاء القاضى فى وظيفته ، وهذا الاجل يتراوح بين سنتين وواحد وعشرين سنة. ومتوسط المدة فى الولايات الاخرى يتراوح بين ست سنين وتسع سنين . أما فى أوروبا فان قضاة المحكمة العليا فى سويسرة يعينون لمدة ست سنوات ، وفى امريكا اللاتينيـة يعين قضاة المحكمة العليا لمدة ست سنوات. وماعدا ذلك فكل الدول متفقة على جعل القاضى يتمتع بوظيفته طالما لم يرتكب اثما . وهذه الطريقة مفيدة لانها تمكن من الاستفادة من خبرة القضاة . فالصفات الكثيرة اللازم توفرها فى القضاة تجعل عدد من يمكن اختيارهم لهـذه الوظيفة محدودا ، فاذا أجزنا أن يكون تعيين القضاه لمدة محدودة فقط فانا نجد صعوبة كبيرة فى العثور على القضاة المتصفين بالصفات المطلوبة

عزل القضاة — مهما اتخذت الحكومة من الاحتياط فى اختيار القضاة

قد يحدث ان تخطىء فتختار قاضيا تنقصه الكفاءة أو النزاهة ، فيجب ان توجد في القانون طريقة لعزل القضاة الذين تتضح عدم كفاءتهم أو عدم نزاهتهم

وقد كانت القاعدة المتبعة فى انجلترا فى الزمن السابق هى ان القضاة يبقون فى وظائفهم طالما كان الملك راضيا عنهم، ولكن ظهر ان هذا سلاح قوى فى يد السلطة التنفيذية يجعل للملك سلطة كبيرة على القضاء فتتأثر بذلك مصالح الافراد

وفى عهد وليم الثالث صدر قانون يجعل القضاة ثابتين فى وظائفهم طالما حسن سلوكهم وحرم على الملك عزلهم بغير رضاء مجلسى البرلمان ، ثم اصبحت عدم قابلية العزل هى المبدأ السائد فى الدول الاوروبية الاخرى

اما فى الولايات المتحدة فالقاعدة المتبعة هى ان القضاة لايعزلون الا بطريق المحاكمة Impeachment فترفع دعوى العزل بمعرفة المجلس الادنى ويفصل فيها المجلس الاعلى ، ولكن خطر هذه الطريقة يرجع الى احتمال عزل القضاة لاسباب حزبية ، على ان اشتراط اغلبية كبيرة للحكم يجعل الخطر اقل احتمالا

وفى المانيا لايعزل القاضى الا بقرار تأديبى صادر من نفس المحكمة التى ينتسب اليها وبعد محاكمة مبنية على اسباب محددة فى القانون . اما فى ايطاليا فانه يضعف مركز القضاة لان الهيئة التنفيذية لها حق النقل. فالقاضى الذى لايظهر ميلا للسلطة التنفيذية ينقل « فى مصلحة العمل » الى جهة غير مرغوب فيها ، وكثيراً ما يشتكى القضاة من استبداد السلطة التنفيذية فى نقلهم تبعاً لاهوائها لا تبعاً لمصلحة العمل كما تدعى . ولكن الدستور الألمانى يحرم على الحكومة نقل القاضى من مكان الى آخر بغير رضاه الا اذا كان أمر النقل صادراً من محكمة تأديبية

مرتبات القضاة — يلى عدم قابلية القضاة للعزل فى الأهمية مسألة مرتبات القضاة فان القاضى يزيد استقلالا كلما كانت مرتباته كافية لحاجاته ولظهوره بالمظهر اللائق بوظيفته وباحترامه بين الأفراد ، فالمبدأ الصحيح الذى تسير عليه أغلب الدول هو انها تجرى على القضاة الأرزاق الكافية حتى يتفرغوا من كل هم مالى

ويصرفوا كل وقتهم فى خدمة العدالة وحتى لا يتطلعوا الى ترك وظائفهم القضائية الى وظائف أخرى بعد ان اكتسبوا خبرة فى القضاء تؤهلهم الى اتقان أعمالهم

النظام القضائى — يختلف نظام السلطة القضائية عن نظام السلطتين التنفيذية والتشريعية. فالسلطة التنفيذية العليا تعهد عادة الى فرد واحد، والسلطة التشريعية تعهد الى هيئة مكونة من عدد كبير من الأفراد؛ أما السلطة القضائية فلا تعهد الى فرد واحد أو الى هيئة واحدة مكونة من عدة أفراد بل تعهد الى عدد من القضاة يتولونها فرادى أو مجتمعين ومرتبين بعضهم فوق بعض درجات. وفى بعض الدول كألمانيا يفضلون أن يكون القضاة دائما مجتمعين، فما من محكمة مهما صغر قدرها تكون مكونة من قاض واحد، وفى البعض الآخر يفرقون بين المحاكم الدنيا والمحاكم العليا، فبينما يسمحون للمحاكم الدنيا أن يكون قاضيها فرداً واحداً، يوجبون فى المحاكم العليا أن يجلس بعض قضاتها مجتمعين حسب نظام معين فى القانون، وهذا النظام متبع فى أمريكا وفرنسا ومصر وغيرها

وتوجد فى كل دولة عادة محكمة عليا هى الملجأ الأعلى للمتقاضين فتستأنف امامها أحكام المحاكم التى تقل عنها درجة وتكون أحكامها نهائية. وهذه المحكمة العليا قد تكون درجة من درجات القضاء أى أنها تعيد نظر القضية التى ترفع اليها، وقد تكون محكمة نقض لا تتعدى وظيفتها نقض الحكم اذا وجدته مخالفاً للقانون، ثم تحيل الفصل فى الدعوى الى محكمة أخرى؛ وقد تجمع بين هذين الاختصاصين. وقد يقضى النظام فى بعض الدول أن لا تكون سلطة القضاء العليا موزعة بين عدد من المحاكم من درجة واحدة كما هو الحال فى ايطاليا، فان فيها خمساً من محاكم النقض والابرام لكل منها سلطة نهائية فى القضاء فى حدود دائرتها، فلا تستأنف أحكام احداها الى الأخرى، وليست أى محكمة مقيدة بما تقضى به الأخرى، وهذا عيب كبير فى النظام القضائى الايطالى لما يترتب عليه من تناقض الأحكام وعدم الاتفاق على مبادىء واحدة فى المنازعات المتشابهة. وفى

الدول الأوربية كما فى البلاد التى نقلت عنها نظمها يفضلون تقسيم المحكمة الواحدة الى عدة « دوائر » كأن تقسم المحكمة الى دوائر مدنية وأخرى تجارية وثالثة جنائية : فمحكمة النقض الفرنسية مقسمة الى ثلاثة دوائر ، ولكن تلافيا لخطر تناقض الاحكام قد تجتمع جميع الدوائر للفصل فى المسائل الخلافية

ويختلف النظام القضائى فى الدول التعاهدية عنه فى الدول الموحدة. فى الدول التعاهدية يوجد عادة نوعان من القضاء ، قضاء أهلى أو مركزى ينفذ قضاؤه فى حدود اختصاصه على جميع افراد الدولة ، وقضاء محلى خاص بالدويلات ولا يتعدى نفوذه سكان الدويلة التى يقضى فيها

اما فى المانيا ـ وهى دولة تعاهدية ـ فيشذون عن هذه القاعدة لان القضاء معتبر اهليا يعنى ان كل المحاكم خاضعة للحكومة المركزية ـ لا لحكومات الدويلات ـ فتنفذ كلها قوانين واحدة صادرة من الهيئة التشريعية المركزية . كما ان الشروط الواجب توفرها فى القضاة وقواعد الاجراءات التى تتبع تنظم بقوانين مركزية . ويستنتج من ذلك ان النظام التعاهدى فى المانيا لاتأثير له على نظام القضاء . ولكن المحاكم تابعة للدويلات فتعيين القضاة تابع لحكومات الدويلات ومرتباتهم تدفع لهم من خزينة الدويلات ويصدرون احكامهم باسم الحكومة المحلية . وكما ان لالمانيا التعاهدية محاكم تابعة لنظام واحد فكذلك تطبق كل المحاكم قانونا واحدا

وفى الولايات المتحدة تتعدد النظم القضائية والقوانين بتعدد الدويلات. فلكل دويلة ان تنظم شئون قضائها كما تريد وان تصدر القوانين التى تتفق مع مصلحتها المحلية سواء وافقت قوانين الدويلات الاخرى أو خالفتها. ولكن مع ذلك نرى أن هذه القوانين أقرب الى الاتفاق لانها مستقاة من مصادر واحدة . وينص دستور الولايات المتحدة على أن محاكم كل ولاية تحترم

الاحكام الصادرة من محاكم الولايات الاخرى . ولذلك يمكن تنفيذ الاحكام فى ولاية غير التى اصدرت محاكمها ذلك الحكم

القضاء الادارى والمحاكم الادارية — لاتخرج المنازعات التى تعرض على المحاكم عن كونها امامنازعات بين الافراد بعضهم وبعض . أو منازعات بين الافراد ومصالح الحكومة ، أونزاع بين مصلحتين من مصالح الحكومة

وبعض الدول تفضل ان يكون للدولة محاكم واحدة تفصل فى هذه الانواع المختلفة فلا تميز لموظف على غير موظف ، والقانون الواحد الذى يسرى على علاقات الافراد مع بعضهم أو مع مصالح الحكومة تنفذه محاكم واحدة . وبعض الدول الاخرى يرى من مصلحته ان يكون لديه نظامان قضائيان فيعهد فى الفصل بين الافراد بعضهم وبعض الى محاكم ؛ ويعهد بالفصل فى المنازعات التى تحصل بين الافراد والحكومة أو بين مصالح الحكومة مع بعضها الى محاكم خاصة تسمى بالمحاكم الادارية . وقد نشأت هذه الفكرة فى فرنسا عقب الثورة . وهى ترجع الى المبالغة فى تطبيق نظرية الفصل بين السلطات ، لان اخضاع مصالح الحكومة الى القضاء العادى فيه اخضاع للسلطة التنفيذية الى السلطة القضائية . وكانت النتيجة ان أصبحت الادارة مستقلة تمام الاستقلال عن القضاء وحرم على القضاء العادى ان يتداخل فى أى شأن من شئون الادارة. وقد ادخل هذا النظام فى بروسيا والى حد محدود فى ايطاليا و بلجيكا

مزايا القضاء الادارى : أهم ما يدافع به عن نظام القضاء الادارى هو ان اخضاع السلطة الادارية للمحاكم يضعف همة الادارة ونشاطها ويجعلها ضعيفة فى تنفيذ وظيفتها التى تستدعى فى بعض الأحيان الشدة والسرعة ، ومن جهة أخرى فان النزاع على المسائل الادارية يختلف بطبيعته عن المنازعات العادية ويحتاج

للفصل فيه الى معلومات فنية كافية لا تتوفر عادة فى القضاة العاديين الذين قصروا همهم على فهم وتطبيق « القانون الخاص » والذين كانت تربيتهم نظرية أكثر منها عملية ، فهؤلاء القضاة يبالغون فى أهمية حقوق الأفراد ولا يكادون يجرأون على الفصل فى نزاع بين الحكومة والفرد بحكم ضد الفرد، وهم فى تطبيقهم القانون بحرفه قد يعطلون أعمال الحكومة المشروعة

ومن يطلع على تاريخ الادارة فى انجلترا والولايات المتحدة يميل الى الاعتقاد بصحة هذه الحجج . فليس أقدر على الفصل فى المنازعات الادارية من قضاة تخصصوا لدراسة القانون الادارى ولم يكتفوا بالدراسة النظرية بل تمرنوا على الاعمال الادارية عمليا ؛ أما القضاة العاديون فانهم يميلون الى تطبيق قواعد « القانون الخاص » حيث يجب تطبيق قواعد « القانون العام » ؛ وهذه القوانين تختلف عن بعضها اختلافاً تاماً لأن القانون الخاص يؤدى الى تقديس مصالح الأفراد بينما القانون العام يؤدى الى مراعاة المصلحة العامة دون الخاصة

ولكن يعترض على نظام القضاء الادارى بأنه يضعف من حماية حقوق الأفراد ازاء الحكومة لاحتمال ان المحاكم الادارية تكون أميل الى محاباة الحكومة فى أحكامها. وقد تكون هذه المحاباة ناشئة عن شدة الغيرة على مصالح الحكومة أو عن ضغط السلطات العليا . وأشد ما يكون هذا الخطر فى فرنسا حيث لا يتمتع القضاة الاداريون بالضمانات التى يتمتع بها القضاة العاديون، وبذلك يصبح فى وسع الادارة الفرنسية أن تخرق حرمة القانون بغير أن تخشى سيطرة على أعمالها من سلطة أخرى مستقلة عنها

هذا الاعتراض وجيه من وجهة نظرية .على ان العمل قد أظهر فساده ، فان المحاكم الادارية الفرنسية تظهر حماية لحقوق الأفراد لا تقل عن حماية المحاكم العادية ، بل يرى بعض الكتاب ان المحاكم الادارية فى فرنسا تراعى مصالح الأفراد أكثر من المحاكم العادية

على ان لكل دولة ظروفاً خاصة، فقد يصلح النظام الادارى فى دولة ولا يصلح فى دولة أخرى . والذى يؤثر على اختيار نوع دون آخر هو تاريخ الدولة وتقاليدها واحتياجها لجمع أزمة الامور فى السلطة المركزية وغير ذلك من الظروف التى تساعد على اختيار نظام دون الآخر

وهناك نظام ثالث وسط بين النظامين المتقدمين : فلا هو يعطى المحاكم العادية سلطة تامة على فض منازعات الأفراد والمصالح، ولا هو يجعل فى الدولة نظامين مختلفين من القضاء . وهذا النظام متبع فى بلجيكا وايطاليا، وقد أخذته عنهما مصر وملخصه ان المحاكم العادية تحرم من التمتع فى الفصل فى القضايا التى تمس مصالح الحكومة بنفس الحرية التى لها فى الفصل فى القضايا العادية : كأن يحرم عليها أن تبطل أوامر جهة الادارة أو تفسرها أو توقف تنفيذها حتى تتمتع الحكومة بشىء من الحرية فى ادارة شئونها الادارية ، ولكن توصلا لعدم الاعتداء على حقوق الفرد اعتداء مطلقا يباح لهذه المحاكم نفسها أن تحكم على الحكومة بالتعويضات اذا وجدت أن العمل الذى ارتكبته مخالف للقانون أو أنه مس حقا مكتسبا للافراد

فبمقتضى هذه الطريقة أمكن التوفيق بين مصلحة الحكومة فى جعلها حرة فى أعمالها الادارية الى حد ما وبين مصلحة الفرد الذى يمنح تعويضاً كافياً إذا ما اعتدت الحكومة على حقه

محاكم تنازع الاختصاص — فى البلاد التى يكون فيها نظامان قضائيان قد يحدث ان تدعى كل محكمة من المحاكم اختصاصها فى مسألة واحدة ، كما قد يحدث أن تحكم كل محكمة بعدم اختصاصها . ففى الحالة الاولى يصدر حكمان من هيئتين مختلفتين، وقد يكونا متناقضين. وقد تكون احدى الهيئتين غير مختصة قطعا ، وفى الحالة الثانية يبقى النزاع بغير فصل بسبب أن كلتا المحكمتين لا ترى نفسها مختصا بالفصل فيه

وتلافيا لهذا الخطر يوجد فى البلاد التى تتمتع بنظام القضاء الادارى محاكم تفصل فى مسائل تنازع الاختصاص مشكلة من قضاة عاديين وقضاة اداريين

الفصل فى المنازعات الادارية فى انجلترا وأمريكا — فى البلاد الانجليزية أو التى نظامها مأخوذ من النظام الانجليزى لا يفرقون بين القوانين الادارية والقوانين العادية ولايوجد نوعان من المحاكم كما هو الحال فى المانيا وفرنسا فكل المنازعات سواء كانت واقعة بين أفراد أو بين الحكومة والافراد ترفع الى المحاكم العادية. وهذه المحاكم العادية تطبق قانونا واحدا فى حالة الافراد والمصالح، ولا يتمتع الموظفون بامتياز خاص فيما يختص بما يرتكبونه من الاعمال أثناء تأدية وظائفهم، فيمكن أن ترفع الدعوى على أى موظف ارتكب عملا مخالفا للقانون وتحكم عليه المحاكم العادية كما لو كان فردا عاديا. ويقول الاستاذ ديسى أن فكرة المساواة أمام القانون أى خضوع جميع الافراد من كل الطبقات لقانون واحد تطبقه محاكم واحدة مطبقة فى انجلترا الى أقصى حد . فكل موظف من رئيس الوزراء الى أصغر موظف مسئول عن كل عمل يأتيه مخالف للقانون . ومجلات الاحكام مفعمة بأمثلة حكم فيها بعقوبات وبتعويضات على الموظفين الذين لم تكن أعمالهم مطابقة للقانون »

سلطة الهيئة القضائية على أعمال السلطة التشريعية - يوجد فى كل دولة منظمة هيئة خاصة وظيفتها تفسير معانى القوانين المختلفة التى تصدرها الهيئة التشريعية ، فقد تختلف الآراء فيما هو المعنى الذى قصده المشرع من الألفاظ التى صدر بها القانون . ووظيفة القضاء أن يفصل فى هذا الخلاف ولا تنحصر وظيفته فى البحث عن المعنى الذى قصده المشرع ، فقد تستجد امور ما كان فى وسع المشرع ان يتنبأ بها . وفى هذه الحالة لا تكون وظيفة القاضى ان يبحث عن المعنى الذى قصده المشرع بل تكون وظيفته البحث عما كان يقصده

المشرع لو وجد فى هذه الظروف . فوظيفة القاضى فى هذه الحالة ليست تفسير القانون بل عمل القانون Judge made law . وقد يكون هذا مخالفاً لنظرية الفصل بين السلطات ، ومع أن نظرية الفصل بين السلطات مطبقة فى فرنسا الى حد بعيد فقد نص القانون المدنى أن ليس لقاضى الامتناع عن الحكم بدعوى غموض القانون أو عدم وجود نص فيه ينطبق على الحالة ، بل عليه أن يطبق قواعد العدل والانصاف . وسلطة ايجاد قاعدة قانونية حيث لا يوجد نص قانونى لا يمكن أن تجعل من اختصاص الهيئة التشريعية فى كل حالة على حدتها . وكذلك لا يمكن أن تجعل من اختصاص السلطة التنفيذية

وقد كان للقضاة هذه السلطة فى جميع العصور . فقضاة الرومان تمكنوا من استنباط قواعد قانونية واسعة النطاق من النصوص القليلة الغامضة التى تضمنتها « الالواح الاثنى عشر » وهذه ظاهرة من الظواهر التى لابد من حدوثها عند تطور الدولة اقتصاديا واجتماعيا مع بقاء القانون على حالته الاولى . لان القضاة يجدون من الضرورى ان يتوسعوا فى نص القانون حتى يكون منطبقا على الاحوال الجديدة التى لم يكن فى وسع القانون ان يتنبأ بها

سلطة المحاكم فى الغاء القوانين الصادرة من الهيئة التشريعية —

هل تنحصر سلطة القاضى فى تطبيق القانون كما هو أو أن نفوذها يمتد الى البحث فى نفس القانون لمعرفة ما اذا كان صادرا بمطابقة الدستور ؟ كل هذا يجيب عنه الكتاب والدول أجوبة مختلفة . ففى جميع البلاد عدا الولايات المتحدة يميلون الى حرمان القضاة من هذا الحق ويعتبرون ان السلطة التشريعية هى التى يجب أن تكون الحكم الوحيد فى صحة القوانين أو بطلانها ، فالمحاكم تتقيد بنص القانون وتطبيقه كما هو بغير نظر الى صحته أو بطلانه دستوريا ، وفى فرنسا لم تدع المحاكم مطلقا ان لها الحق فى أن تفصل فى صحة أو بطلان القانون ، ويرجع هذا الى قوة هيئة السلطة التشريعية وضعف السلطة القضائية ازاءها . وكل قانون صودق عليه

من مجلس النواب ومجلس الشيوخ وأصدره رئيس الجمهورية يكون واجب الاحترام في المحاكم سواء كان موافقاً للدستور أو مخالفاً له . وكل تحديد لسلطة الهيئة التشريعية لا يمكن تنفيذه في الواقع بقوة المحاكم بل بقوة الرأى العام

وفى انجلترا حيث يسود « مبدأ سلطان البرلمان » وحيث لا يوجد تفريق بين القوانين الاساسية والقوانين العادية فالمحاكم ممنوعة من باب اولى من تقرير صحة او بطلان القوانين ، فكل مايصدره البرلمان يكون ملزما لجميع الافراد وللمحاكم ، ولو كان مخالفا للعادات القديمة أو للعرف . اما فى مستعمرات انجلترا وعلى الاخص فى كندا واستراليا فقد سادت النظرية الامريكية ، فالقوانين التى تصدر من الهيئة التشريعية فى المستعمرة تبطلها محاكم تلك المستعمرة اذا كانت مخالفة لقانون البرلمان الانجليزى الذى حدد اختصاصات المستعمرات

وليست السلطة التشريعية وحدها هى التى تصدر القوانين ، ففى كل دولة توجد هيئات اقل أهمية من السلطة التشريعية ويحق لها اما بمقتضى الدستور أو بتفويض من السلطة التشريعية أن تعمل اللوائح العمومية . واللوائح التى تصدر من هذه الهيئات لا تتمتع ازاء المحاكم بنفس الاعتبار الذى تتمتع به القوانين الصادرة من الهيئة التشريعية . فللسلطة القضائية فى كل البلاد ان تبحث قبل أن تطبق هذه اللوائح ما اذا كانت صادرة من هيئة تملك حق اصدارها ، فان وجدت ان الهيئة التى اصدرتها لا تملك هذا الحق أو انها تملكه ولكنها لم تتبع الاوضاع القانونية فى اصداره فلها الحق فى الامتناع عن تطبيقها

الباب السادس

أشكال الدول

الفصل الاول

تقسيم الدول

تتشابه الدول جميعاً فى الأركان التى شرحناها ، ولكنها تختلف فى وجوه أخرى متعددة

ويمكن تقسيمها وتبويبها من وجوه متعددة مثل نظامها الحكومى وشكل دستورها ومساحتها ومواردها وأثرها فى المسائل السياسية لأنها قد تختلف من هذه الوجوه اختلافا كبيراً

فمن وجهة المساحة تنقسم الى دول صغيرة وامبراطوريات واسعة

ومن وجهة قوتها الحربية وأثرها فى المسائل السياسية تنقسم الى دول عظمى ودول صغرى

وهذه التقسيمات لاتهم الباحث فى علم سياسة الدول ، ولكن التقسيم الذى يهمنا هو تقسيم الدول من وجهة نظامها السياسى ودستورها

ويميل بعض الكتاب الى التفريق بين تقسيم الدول وتقسيم الحكومات

الدول الملكية والارستقراطية والديمقراطية — تنقسم الدول باعتبار عدد الأشخاص الذين يتولون الأمر فيها الى دول ملكية وارستقراطية وديمقراطية

فالدولة الملكية هى التى يدير شئونها فرد واحد ، والارستقراطية هى التى تدير أمورها فئة قليلة والديمقراطية هى التى تستمد سلطتها من عامة الشعب.

وهذا هو التقسيم الذى ذكره ارسطو وشيشرون. ويزيد ارسطو بأن كل شكل من هذه الاشكال اما ان يكون صالحاً أو غير صالح. ويمتاز النوع الاول بأن الحاكم يعمل فيه لمصلحة الرعية، أما الثانى فان الحاكم يعمل فيه لمصلحته الخاصة دون أن ينظر الى مصلحة الرعية. فان كان الحاكم فرداً يعمل لمصلحة المجموع كانت الدولة ملكية صالحة، وان كان يعمل بغير نظر لمصلحة المجموع سميت استبدادية، وان كان الحاكم فئة ممتازة تعمل لمصلحة الشعب سميت الدولة ارستقراطية فان عملت لمصلحتها سميت أوليجارشية Oligarchie ؛ فأن كانت السلطة فى يد غالبية الشعب وكانت الحكومة صالحة فهى حكومة بوليتية polity ؛ وان كانت تعمل لمصلحة الطبقة الحاكمة سميت ديمقراطية Democracy أى حكومة السوقة أو الغوغاء.

ويلاحظ ان لفظ ديمقراطية حسبما وصفها ارسطو تخالف المعنى المعروف الآن فان الديمقراطية الآن تنصرف الى حكومة بيد الشعب ؛ فلا تشعر بانها حكومة سوقة أو غوغاء كما كان يقصد بها فى زمن ارسطو

ويؤخذ على هذا التقسيم أنه لا يرتكز على أساس علمى لانه يرتكز على عدد الاشخاص الذين يحكمون لا على نوع الحكم ذاته، فاذا أردنا تطبيق هذا التقسيم على الدول الحالية لترددنا فى أى قسم من الاقسام نضع دولة بريطانيا العظمى حيث السلطان الشرعى أو القانونى للبرلمان. والسلطان السياسى هو لمجموع الناخبين. فان راعينا الاعتبار الاول حكمنا بأنها دولة أرستقراطية ؛ وان راعينا الاعتبار الثانى حكمنا أنها دولة ديمقراطية، وهى ظاهريا دولة ملكية. ويبنى على هذا التقسيم أيضاً أننا نضع فى قسم واحد دولا مختلفة مثل بريطانيا ومملكة الحجاز لمجرد أن رئيس كل دولة يلقب ملكا، وأننا نضع فى قسمين مختلفين دولا متشابهة فى النظام مثل بريطانيا العظمى والولايات المتحدة

ونأتى هنا على شرح بعض أشكال الدول لنبين مميزاتها

١) الدول التيوقراطية — الدول التيوقراطية هي التي يستمد الحاكم فيها سلطانه من الله عز وجل ويجمع فيها بين السلطة الزمنية والسلطة الروحية. وقد مرت أغلب الدول الحالية فى هذا الدور من ادوار التطور . ويمكننا ان نضرب مثلا على ذلك مملكة الحجاز والدولة العلية . وان كانت الاخيرة تخطو خطوات سريعة للفصل بين السلطتين وأنشاء حكومة ديمقراطية يستمد الحاكم فيها سلطانه من الشعب . وهذا الدور هو دور طبيعى لان الفرد تعلم الخضوع للاديان قبل ان يفكر فى انشاء الدول ، يؤيد ذلك ان الجماعات التى لم تصل بعد الى درجة التنظيم السياسى لها مع ذلك أديان ومعبودات ، فيسهل أخضاع الفرد من هذا القبيل ويسهل نقله من الحالة الفطرية الى حالة سياسية منظمة

ومن الامثلة التاريخية لهذا النوع المملكة المصرية القديمة وبلاد العجم ومملكة اليهود والدولة الاسلامية فى القرون الوسطى . والدين الاسلامى هو الذى وحد قلوب المسلمين وحول القبائل العربية المبعثرة الى دولة عظيمة نشرت دينها ومدنيتها على قسم كبير من الكرة الارضية . وكان ارتكاز الحكام فى الدول المسيحية على الدين أحد أسباب ثباتها ، ولكن مع تقدم الزمن وفتور العاطفة الدينية انفصلت الدول تدريجيا عن الدين وقويت فى الوقت نفسه عاطفة أخرى حلت محلها وهى عاطفة الوطنية ، ولذلك أمكن للدول أن تستمر رغم انفصالها من الدين بسبب ارتكازها على عاطفة جديدة هى الوطنية

٢) الدولة البسيطة (الموحدة) والدولة المركبة والاتحاد الشخصى : —

يقسم كثير من الكتاب الدول الى دول بسيطة ودول مركبة. فالبسيطة هى ما كان سلطانها فردا سواء كان شخصاً واحدا أو هيئة ، فصاحب السلطان يمتد سلطانه فيها على كل اجزاء الدولة وأفرادها لا يشذ عن ذلك فرد أو منطقة. فدولة بريطانيا

العظمى دولة موحدة لان سلطانها ينحصر فى البرلمان الذى له الحق المطلق فى التشريع لجميع أجزاء الامبراطورية ولا يخرج شىء عن سلطانه ، ولا يتنافى ذلك مع الحرية النسبية الممنوحة للمستعمرات فى التشريع المحلى ولا للمقاطعات فى المسائل الادارية. لأن سلطان البرلمان مطلق قانونا فله أن يقيد حريات هذه المستعمرات أو المقاطعات

ب — وأما الدولة المركبة Composite State فهى مكونة من عدة دويلات لكل منها استقلالها الذاتى ولا ينقصها الا السلطان ، فتختلف عن الدولة البسيطة أو الموحدة فى أنها مكونة من عدة دول أو عدة جماعات كانت معتبرة دولا وتنازلت عن سلطانها وعن شخصيتها الدولية أو جزء منها. ويدخل تحت هذا النوع الدولة المتحدة اتحاداً حقيقياً (Real Union) مثل النمسا والمجر قبل سنة ١٩١٩ ، واسوج ونروج الى سنة ١٩٠٥

حـ — أما الاتحاد الشخصى Personal Union فهو عبارة عن اتحاد دولتين او أكثر تحت ملك واحد مع احتفاظ كل دولة بدستورها ونظمها ، فالعلاقة الوحيدة التى تربط الدول هى وحدة الملك. وللملك شخصيات متعددة بقدر عدة الدول التى هو ملك عليها ، فقد يكون ملكا مطلقا فى دولة وملكا مقيداً فى الدول الاخرى ، وقد تدخل دولة من الدول الخاضعة له فى حرب وتظل الاخرى على الحياد . ومن أمثلة الاتحاد الشخصى اتحاد انجلترا وهانوفر الذى انتهى فى سنة ١٨٣٧ وهى السنة التى اعتلت فيها الملكة فيكتوريا العرش. وقد انقضى ذلك الاتحاد لان دستور هانوفر لا يبيح أن ينتقل الملك الى النساء

د — الدول الاتحادية Confederations — اذا اتحدت عدة من الدول المستقلة على مباشرة سلطانها لمصلحتها المشتركة ، فانها تكون دولة اتحادية ، وهى فى الواقع مجموعة دول لا دولة واحدة. وتحتفظ كل دولة من دول الاتحاد بسلطانها الداخلى ونظامها السياسى وبجزء محدود من سلطانها الخارجى. ولا يصح أن نعتبرها أقساما ادارية فان علاقاتها ببعضها علاقات دولية ، فليس للحكومة المركزية أى

نفوذ على الافراد مباشرة ولـكن نفوذها يقع على الدول المكونة للاتحاد وهذه الدول هي التي تنفذ ارادة الدولة الاتحادية بتشريع من عندها بحسب اوضاعها الخاصة بها

وأمثلة الدول الاتحادية كثيرة في التاريخ كالدولة الرومانية المقدسة والاتحاد السويسري الى سنة ١٨٨٤ واتحاد الولايات المتحدة من ١٧٨١ ـ ١٧٨٩ والاتحاد الجرماني من ١٨١٥ ـ ١٨٦٦

ومن الامثلة الحديثة اتحاد الدول السورية

٤ — **الدول التعاهدية** Etat Fédéral اذا اتفقت عدة دول وكونت حكومة مركزية واحدة لتدير بعض الامور المشتركة بينها فانها تـكون دولة تعاهدية : وقد تتكون الدولة التعاهدية من عدة ولايات تحتفظ كل ولاية منها بقسط كبير من الاستقلال الذاتي وتخضع كلها لرئيس مشترك فيما يتعلق بالامور الخارجية فهي دولة واحدة ازاء الدول ودول متعددة فيما يتعلق بامورها الداخلية. ومميزات الدول التعاهدية هي الآتية : —

(١) انها مكونة من جماعات سياسية لـكل منها دستورها وشكل حكومتها ولها سلطان مقيد في مسائلها الداخلية

(٢) ان لها حكومة مركزية ودستورا مركزيا لادارة شئونها المشتركة . وتختلف عن الدولة الاتحادية التي هي تحالف عدة دول على الاشتراك في بعض المسائل التي تختص غالبا بالدفاع عن كيانها . فالعلاقة بين الدول المكونة للدولة الاتحادية هي علاقة دولية ، بينما علاقات الولايات المكونة للدولة التعاهدية هي علاقة داخلية . فمن الوجهة الدولية هي حكومة مركزية تقبض على أزمة المسائل المشتركة، ولا يحق لاي ولاية الانفصال عن الحكومة المركزية. والحكومة المركزية فضلا عن اختصاصها وحدها بالمسائل الخارجية فانها تختص أيضا بالنظر في طائفة

كبيرة من المسائل الداخلية التى ينص دستورها على اختصاصها بها نظرا لما يعود من الفائدة على جميع أعضاء الدولة التعاهدية . وتتميز أيضا عن الدول الاتحادية فى أن الدولة التعاهدية ذات سلطان واحد ، أما الدولة الاتحادية فيتعدد السلطان فيها بقدر عدد الدول المنضمة للاتحاد

٥ **الدول ذات السلطان المنتقص** — يعتبر بعض الكتاب دولا جماعات سياسية ليس لها سلطان تام .فلا يعتبرون السلطان من مستلزمات الدولة فى المسائل الخارجية على الاقل . وهذه الجماعات مع احتفاظها الى حد كبير بسلطانها الداخلى فانها تعتمد فى علاقاتها الخارجية على دول اخرى . وهذه الدول لايمكننا اعتبارها دولا اذا اعتبرنا الاركان الاساسية للدول التى شرحناها فيما تقدم .وقد تكون هذه الدول دولة تابعة الى دولة تعاهدية أو دولة خاضعة لسيادة دولة أخرى أو قد تكون دولة محمية

وقد بينا عند شرحنا للدول التعاهدية أن الدول الداخلة ضمن دولة تعاهدية ليس لها سلطان على المسائل الخارجية

أما الدول الخاضعة لسيادة دولة اخرى فهى جماعات سياسية حصلت على قسط من استقلالها اما بانفصالها تدريجا عن الدولة السيدة أو بمنحها هذا الاستقلال الجزئى من تلك الدولة، فيحق لها أن تباشر شئونها الداخلية وقسطا من شئونها الخارجية كحق عمل المعاهدات التجارية وحق ارسال أو استقبال القناصل

ومثل هذا النوع من الدول مصر من عهد محمد على الى سنة ١٩١٤ فانها كانت تحت سيادة الدولة العلية، وكذلك بلغاريا التى جعلت امارة مستقلة استقلالا ذاتيا بمقتضى معاهدة برلين المعقودة سنة ١٨٧٨

وهذا الدور يكون غالبا دور انتقال. فاما أن تنال الدولة الخاضعة استقلالها عن الدولة السيدة أو تضم اليها كما حصل فى جمهورية جنوب أفريقا التى كانت خاضعة

لبريطانيا العظمى ثم ضمت اليها، وان تكن نالت من بعد ذلك نوعا من الاستقلال بمنحها نظام المستعمرات

الدول المحمية — الدولة المحمية هى دولة ضعيفة وضعت نفسها أو وُضعت بموجب اتفاق دولى تحت حماية دولة قوية بشروط معينة

وتختلف عن الدولة الخاضعة فى انها دولة مستقلة أصلا ولم تتنازل للدولة الحامية الا على قدر معين من حريتها. فكل ما لم تتنازل عنه صراحة للدولة الحامية يكون من اختصاصها . وتختلف أيضا عن الدولة الخاضعة فى أن لها شخصية دولية

وأحدث أمثلة لهذا النوع علاقة الحماية الموجودة بين كوريا واليابان منذ سنة ١٩٠٤

وليست علاقة الحماية بالشىء الثابت، أى ان الدولة الحامية لا تتمتع دائما بحقوق واحدة ازاء الدولة المحمية بل الحماية على درجات كثيرة فمنها ما هو قريب جداً الى الاستقلال ومنها مايقرب الى الاملاك كالهند الصينية

ويحتفظ أفراد الدولة المحمية بجنسيتهم . وينتج عن ذلك أن الدولة المحمية تبقى على الحياد اذا نشبت حرب بين الدولة الحامية ودولة أخرى وتحتفظ الدولة المحمية بحريتها فى العمل

وهذا الدور ايضا هو دور انتقال تنتقل الدولة المحمية منه الى دولة مستقلة اذا القت عن عاتقها عبء الحماية أو ترجع القهقرى الى نظام الممتلكات كما حصل فى حالة مدغشقر، فانها ظلت محمية الى سنة ١٨٩٦ ولكنها ضمت فى هذا التاريخ الى فرنسا واصبحت مستعمره

الدول المعلن حيادها Neutralized States هى دول ضمن استقلالها وسلامتها باتفاق عدة دول. وبذلك يحرم عليها ان تعلن حربا هجومية

وقد تلجأ الدول لاعلان حياد دولة ضعيفة بناء على طلبها لتتقى شر أطماع جاراتها أو

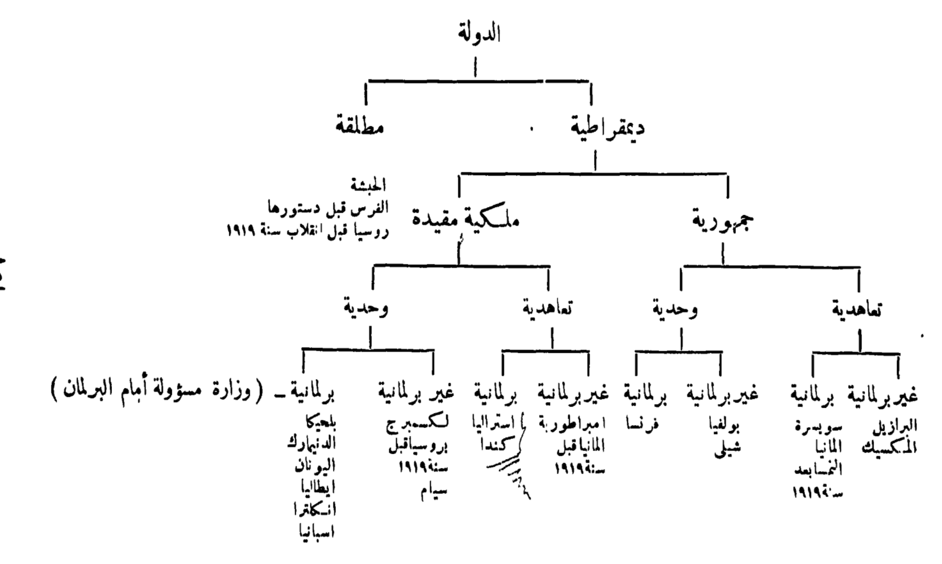
تعلن حياد الدولة بغير نظر الى رغباتها توصلا الى ضمان توازان القوى . ويحصل هذا الحياد عادة بشكل معاهدة دولية بين الدول صاحبات المصلحة . والدولة المعلن حيادها هى دولة مستقلة تامة السلطان لاتتقيد الا بان لاتدخل فى حرب هجومية . أما فيما عدا ذلك فحريتها مطلقة فى المسائل الداخلية والخارجية ولها ان تجيش الجيوش وتعبىء الاساطيل للدفاع عن ارضها

ومثل الدول التى على الحياد سويسرة التى ضمن حيادها فى مؤتمر فينا وبلجيكا التى ضمن حيادها بمعاهدة لندرة سنة ١٨٣١ وغراندوقية لكسمبرج التى ضمن حيادها بمعاهدة لندره سنة ١٨٦٧

وقد قسم بعض الكتاب الدول تقسيما آخر غير مبنى على التفريق بين تقسيم الدول وتقسيم الحكومات. فقسم الدول الى مطلقة وديمقراطية وقسم الديمقراطية الى ملكية مقيدة أو جمهورية ، وكل قسم من هذه الاقسام الى دول وحدية أو تعاهدية، وكل قسم من هذه الاقسام الى دول برلمانية أو غير برلمانية

وقد تقدم شرح الدول التعاهدية . فلم يبق علينا لفهم هذا التقسيم الا تعريف الدول البرلمانية والغير برلمانية .

فالدولة البرلمانية لغة هى التى يقضى نظامها أن يكون لها برلمان، ولكن اصطلح كتاب هذا العلم على ان الدول التى يعتبرونها برلمانية هى التى يكون اعضاء سلطتها التنفيذية خاضعون لرقابة البرلمان. فان وجد فى الدولة برلمان ولكن ليس من حقوقه الاشراف على الوزارة فلا تعتبر الدولة برلمانية. وسنشرح هذا بتفصيل أوفى عند شرحنا لتقسيم الحكومات. ويمكننا أن نسهل فهم التقسيم السابق بالجدول الآتى ضاربين لكل نوع من أنواع الدول أمثلة من الدول المعاصرة أو القديمة .


الدولة
ديمقراطية
مطلقة
الحبشة
الفرس قبل دستورها
روسيا قبل انقلاب سنة ١٩١٩
جمهورية
ملكية مقيدة
تعاهدية
وحدية
تعاهدية
وحدية
غير برلمانية
البرازيل
المكسيك
برلمانية
سويسرة
المانيا
النمسا بعد
سنة ١٩١٩
غير برلمانية
بولفيا
شيلي
برلمانية
فرنسا
غير برلمانية
امبراطورية
المانيا قبل
سنة ١٩١٩
برلمانية
استراليا
كندا
غير برلمانية
لكسمبرج
بروسيا قبل
سنة ١٩١٩
سيام
برلمانية — (وزارة مسؤولة أمام البرلمان)
بلجيكا
الدنيمارك
اليونان
ايطاليا
انكلترا
اسبانيا

الفصل الثانى

أنواع الحكومات

لا يصح الخلط بين الدولة والحكومة . فما الحكومة الا اداة تعبر عن ارادة الدولة

ويمكن تقسيم الحكومات كما قسمنا الدول الى حكومات ملكية وحكومات ارستقراطية وحكومات ديمقراطية ، فاذا كان الحكم الفعلى فى يد فرد واحد كانت الحكومة ملكية أو فردية واذا كانت فى يد طبقة من الناس سميت الحكومة ارستقراطية وهى الحكومة التى تكون أزمة الحكم فيها فى يد فئة قليلة؛ واذا اشتركت غالبية الشعب مباشرة أو بالواسطة فى ادارة شؤون حكومتهم سميت الحكومة ديمقراطية . فهذا التقسيم مماثل للتقسيم الذى قسمنا اليه الدول، ولكن لا يلزم حتما أن تكون للدولة الملكية حكومة ملكية وللدولة الارستقراطية حكومة ارستقراطية وللدولة الديمقراطية حكومة ديمقراطية، وان كان ذلك هو الغالب فان من الجائز ان تكون الدولة ديمقراطية وحكومتها ارستقراطية

والحكومة الملكية قد تكون وراثية أو بطريق الانتخاب أو تجمع بين الوراثة والانتخاب، كأن يكون الانتخاب محصورا فى عائلة معينة . وكل الملوك الحاليين يحصلون على مراكزهم بالوراثة، بخلاف الملوك فى الأزمان السالفة ؛ فقد كان ملوك الرومان ينتخبون وكذلك ملوك بولونيا. ورئيس الامبراطورية الرومانية المقدسة كان ينتخب بواسطة عدد قليل من الناخبين من بين أفراد عائلة معينة، وقد نصت معاهدة برلين على أن أمير البلغاريين يختار بالانتخاب، كذلك كل الملوك الذين يعينون فى دولة حديثة عهد بالاستقلال فانهم يختارون عادة من احدى العائلات المالكة فى الدول الأخرى ، ثم تسرى عليهم قواعد الوراثة

وتقسم الحكومة الملكية تقسيما ثانويا الى مطلقة ومقيدة. فى الحالة الاولى لا يكون الملك مقيدا بأى قيد ـ أما فى الحالة الثانية فالملك يكون مقيدا بنصوص

دستورية أُقسم على احترامها، فيصبح الملك أحد أعضاء الدولة المكلفين بالحكم فيها

ويزول النوع الأول بسرعة من الوجود لأن الشعوب تنورت فاصبحت لا تطيق حكم الفرد مهما كان صالحا ، وكل الحكومات الملكية الموجودة الآن بأوروبا هى من النوع الثانى أى حكومات ذات دستور .وهذا الدستور أما أن تكون حصلت عليه الأمة بواسطة جمعية وطنية أو بطريق المنحة من الحاكم

والحكومات الارستقراطية تتعدد أشكالها، فقد تكون الارستقراطية مبنية على الثروة وهذه قد تكون مبنية على الاملاك العقارية فقط أو على المال مطلقا ، أو ارستقراطية وراثية مبنية على الحسب والنسب أو ارستقراطية مبنية على الوظائف الحكومية أو ارستقراطية عسكرية . وقد تجمع الحكومة بين نوعين أو أكثر من الانواع المتقدمة

والحكومات الديمقراطية نوعان : ديمقراطية مباشرة وديمقراطية غير مباشرة أو نيابية ، فالاولى هى ما يقوم فيها جمهور الشعب مباشرة و بغير واسطة باعباء الحكم، والثانية هى ما يقوم بها فريق مختار من الشعب

ولا يمكن ان يكون الحكم الديمقراطى المباشر عمليا الا فى الجماعة قليلة العدد ، قليلى الحاجات فانه فى هذه الحالة يسهل اجتماع الافراد والتداول فى شؤونهم واصدار القرارات اللازمة . أما فى البلاد كثيرة السكان والتى يقوم المشرع فيها بوظيفة معقدة فان الحكم الديمقراطى المباشر يصبح فيها مستحيلا

وقد كان النوع الاول منتشرا فى العصور القديمة مثل حكومات مدن اليونان القديمة، أما الآن فلا يوجد الا فى بعض مقاطعات سويسرة

وهذا التقسيم الثلاثى على بساطته لم يخل من الانتقاد فان تسمية الحكومة بأنها حكومة ملكية أو ارستقراطية أو ديمقراطية لا يدلنا على شىء كثير من نظامها ؛ فكثير من الحكومات الملكية ملكية بالاسم فقط ولا يوجد فارق كبير بين الحكومة الارستقراطية والحكومة الديمقراطية. وعيب هذا التقسيم أنه يضع

حكومات مختلفةفى النظام اختلافا كليا تحت عنوان واحدفبريطانيا العظمى وروسيا (قبل ثورتها) وبروسيا قبل سنة ١٩١٩ كلها حكومات ملكية مع وجود فارق كبير بين نظمها، وفرنسا والولايات المتحدة يوضعان تحت عنوان واحد مع اختلاف كبير أيضا بين نظامها. ولذلك يميل بعض الكتاب الى القول بان الدول تنقسم

١ — من حيث تطابق الحكومة والدولة وعدمه الى دول ديمقراطية مباشرة ودول نيابية

٢ — من حيث مستند الحكام

٣ — من حيث علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية

٤ — من حيث تركيز سلطة الحكم أو توزيعها

فمن الوجهة الاولى تنقسم الحكومات الى حكومات مباشرة وحكومات نيابية . والمباشرة هى التى يجمع فيها الافراد لتشريع القوانين وعمل اللوائح الادارية . أما الحكومة النيابية فيقوم بالاعمال فيها فريق مختار من الامة للنيابة عنها كما هو المتبع فى أغلب الحكومات المتمدينة الآن ولكن لايترتب على ذلك ان تكون الحكومة حتما شعبية . وسنوضح فيما بعد الفرق بين الحكومة النيابية Representative government والحكومة الشعبية Popular government

ومن وجهة مستند الحكام تنقسم الحكومة الى حكومات وراثية وحكومات يعين موظفوها بالانتخاب ، فالأولى هى ما كان مركز الموظف فيها ينتقل طبقا لقانون وراثة معلوم من قبل بموجبه السلطة السياسيه وألقاب الشرف والثانية هى ما يقوم بالسلطة فيها عامه الشعب أو جمهور الناخبين . والانتخاب يكون بدرجة واحدة أو درجتين وعلى كل حال أما ان يكون حق الانتخاب عاما Universal Suffrage أومقيدا Restricted Suffrage

ومن جهة علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية تنقسم الحكومات الى حكومات برلمانية Cabinet or parliamentary Government أوغير برلمانية

ntial govt. فالحكومة البرلمانية هي التي تكون فيها الوزارة Cabinet مسئولة قانونا ومباشرة أمام السلطة التشريعية ـ البرلمان ـ أو أمام أحد قسيمه (مجلس النواب عادة) عن اعمالها الادارية ومسئولة سياسيا وبطريقة غير مباشرة أمام جمهور الناخبين ويكون فيها الحاكم الاسمى ملكا كان أو رئيسا للجمهورية غير مسؤول ويكون الوزراء عادة مختارين من أعضاء البرلمان ، وهم زعماء الحزب الغالب فى البرلمان . فان لم يكونوا أعضاء فيه فيسمح لهم بالجلوس والمناقشة . ورئيس الحكومة الاسمى غير مسئول عما تقدم باعتبار أنه لا يخطىء ، ويكون فى الواقع تحت وصاية وزرائه الذين يتحملون مسئولية اعمالهم الرسمية . والوزراء يكونون « الحكومة » مجتمعين ، فهم يحضرون ويقترحون القوانين ويدافعون بصفتهم أعضاء فى البرلمان عن سياستهم العامة ؛ وعليهم ان يؤدوا حسابا عن أعمالهم كلما طلب منهم ذلك . وهؤلاء الوزراء هم رؤساء المصالح العامة من جهة وزعماء سياسيون لغالبية أعضاء البرلمان من الجهة الاخرى . وهم يظلون فى وظائفهم طالما هم حائزون على ثقة غالبية البرلمان أو على الاخص ثقة غالبية المجلس الذى له حق سؤالهم ، ويعتزلون وظائفهم حالما يتبين انهم فقدوا هذه الثقة سواء ظهر ذلك من اقتراع خاص تظهر منه عدم الثقة أو من عدم موافقة المجلس على مشروع هام مقدم من الحكومة . ولكن لها فى هذه الحالة الالتجاء الى طريقة استفتاء الشعب . ويكون ذلك بحل البرلمان وعمل انتخابات جديدة . فان ظهر من الانتخابات الجديدة ان البرلمان موافق فى الرأى لاغلبية الناخبين سقطت الوزارة والابقيت

وأوضح مثل للحكومة البرلمانيــة هو بريطانيا العظمى . وتختار الوزارة فيها عادة من الحزب الغالب فى البرلمان . ويحصل أحيانا لظروف استثنائية محضة أن تكون وزارة ائتلافية من جميع الاحزاب بنسبة أهميتها فى البرلمان

ويختار الرئيس الاسمى (الملك) نظريا الوزراء ، ولكن تقضى القواعد المتبعة

أن البرلمان نفسه هو الذى يختارهم لان الوزراء هم زعماء الحزب الغالب يلتجىء اليهم الملك ليكونوا وزارة ، وما اختيار الملك لزعيم الغالبية الا عمل رسمى ينقل اليه السلطة

وقلما يتعرض القانون لتعيين عدد الوزراء . وهو يختلف باختلاف ظروف الزمان والمكان ، فقد أنشئت فى أغلب الحكومات الاوروبية وزارات جديدة أثناء الحرب استلزمتها الحرب كوزارة الذخائر ووزارة الطيران ووزارة البروباجنده. وعدد الوزراء فى انجلترا حوالى عشرين وزيرا وفى فرنسا حوالى اثنى عشر وفى ايطاليا وبلجيكا حوالى عشرة

ونشأ الحكم البرلمانى أصلا فى انجلترا وكان نشوءه تدريجيا . وانتقل منها الى هولاندة وفرنسا وبلجيكا ورومانيا والسويد والنرويج والدانمارك والمستعمرات البريطانية حتى أصبح أهم أنواع الحكم فى العالم المتمدين ، ولكنه لم يطبق فى ألمانيا قبل سنة ١٩١٩ ولا فى امريكا الشمالية . ويشبه الحكم البرلمانى فى بلجيكا الحكم فى انجلترا ولو ان الملك فى الاولى يلعب دورا أهم مما يلعبه الملك فى انجلترا ، فمسئولية الوزراء امامه اكبر وله فى الواقع سلطان كبير عليهم ولو ان حريته فى اختيارهم مقيدة بوجود زعماء للاغلبية معروفين فى البرلمان . وتشبه بلجيكا انجلترا أيضا فى انه يعين فيها وزراء بلا وزارة بغرض الحصول على تعاون ذوى الكفاءات ، وفى ان الوزراء يختارون من زعماء البرلمان . ويستثنى من ذلك وزراء الحربية فانهم يختارون من الفنيين . وللوزراء سواء كانوا اعضاء فى البرلمان أو غير أعضاء فيه حرية تامة فى حضور جلسات البرلمان

أما فى فرنسا فقد أدخل الحكم البرلمانى بموجب دستور سنة ١٨١٤ وعدل عنه فى سنة ١٨٤٨ . ثم أعيد فى الجمهورية الثالثة ولكنه لم ينجح فى فرنسا نجاحه فى انجلترا . وقد جرى العمل فى فرنسا على اعتبار أن الوزراء مسئولون أمام مجلس النواب دون مجلس الشيوخ ولو أن الدستور الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥

ينص صراحة على أن الوزراء مسؤلون بالتضامن أمام المجلسين

وقانونا يعين رئيس الجمهورية الوزراء ، ولكن فى الواقع يقيد الرئيس فهناك اعتبارات يجب احترامها. وتختلف فرنسا عن انجلترا فى أن تشكيل الوزارة فى فرنسا أعقد بكثير من تشكيلها فى انجلترا . وذلك بسبب تعدد الاحزاب السياسية وعدم احتمال وجود حزب واحد له غالبية بمجلس العموم. ويحدث انه عند سقوط وزارة لا يجد رئيس الجمهورية زعيما للمعارضة ظاهرا يمكنه أن يكلفه بتشكيل الوزارة فيحصل كثيرا أن الوزارة الجديدة تحوى عددا من الوزراء المستقيلين ، وهذا مالا يكاد يحدث فى انجلترا فى الظروف العادية . ولما كانت الوزارة غالبا فى فرنسا وزارة ائتلافية لعدم وجود حزب واحد حائز على ثقة غالبية النواب كما تقدم فان مأمورية رئيس الوزراء فى تشكيل الوزارة تصبح معقدة جدا لاضطراره أن يرضى الاحزاب المختلفة بمقاعد فى الوزارة. ويتسبب عن ذلك ضعف كبير فى الوزارة لاختلاف المذاهب السياسية التى يدين بها أعضاؤها ؛ ويكون ثباتها قليلا وهذا ما يعلل أن الوزارة الفرنسية قصيرة الأجل

وتشبه ايطاليا فرنسا فى كثير من الامور مثل تعدد الاحزاب وضعف الوزارة المبنى على انها وزارة ائتلافية غالبا . والوزارة نظريا مسؤولة أمام الملك والبرلمان؛ ولكنها فى الواقع أصبحت مسؤولة أمام الملك فقط . ويختار الوزراء عادة من مجلس النواب عدا وزيرى الحربية والبحرية فانهما من الرجال الفنيين . ويصدر الأمر بتعيينهما أعضاء فى مجلس الشيوخ (نظرا لأن الملك له حق تعيين أعضاء مجلس الشيوخ)

ويقابل الحكومة البرلمانية الحكومة الغير برلمانية أو الغير مسئولة، وهى التى يقضى دستورها بأن تكون السلطة التنفيذية مستقلة عن السلطة التشريعية؛ فلا تخضع لاشرافها وليست مسئولة أمامها الا بطريق المحاكمة الجنائية فى المسائل الهامة **Impeachment**. وهذه هى الطريقة المتبعة فى الولايات المتحدة وفى جمهوريات أمريكا اللاتينية . وفى هذا

النوع من الحكومات لا يوجد رئيس اسمى وآخر فعلى بل يقوم كل وزير بالعمل المعهود اليه، وليس الوزراء أعضاء فى الهيئات التشريعية، ولا هم مسؤولون أمامها عن أعمالهم . ويعينهم الرئيس التنفيذى بغير نظر الى احزابهم السياسية ولا الى غالبية الهيئة التشريعية . ورئيس الحكومة هو الذى يراقب عملهم وله عزلهم ، فهم وزراء الرئيس ورؤساء مصالح لا زعماء سياسيين، فلا يحضرون القوانين ولا يدافعون عنها لأنه محرم عليهم الدخول فى المجالس التشريعية . ويحدث كثيرا أن يكونوا تابعين لحزب ليست له الاغلبية فى البرلمان. ويتضح مما تقدم ان المميز الهام الذى يميز الحكومة البرلمانية عن الحكومة غير المسئولة هو الانفصال التام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وعدم مسؤلية الوزراء أمام السلطة التشريعية

وتنقسم الحكومات من جهة تركيز السلطة وتوزيعها الى حكومات موحدة وحكومات تعاهدية . فاذا كانت سلطة الحكومة مركزية بحيث ان كل الحكام يستمدون نفوذهم من السلطة المركزية تسمى الحكومة مركزية موحدة ، وفى هذه الحكومات يوجد مصدر واحد للسلطة . ولكن هذا لا يمنع من وجود أقسام ادارية كبرى ، وهذه تقسم تقسيما ثانويا الى أقسام اصغر منها ويرأس كل قسم من هذه الاقسام حاكم خاص له سلطة معينة ، ولكنه يستمد سلطته من الحكومة المركزية ويعتبر وكيلا عنها ، وليست له ارادة مستقلة عن ارادة الحكومة المركزية . ومثل هذه الحكومات حكومة انجلترا وفرنسا واسبانيا والبرتغال وايطاليا وأغلب الدول الاوروبية وكذلك حكومة مصر . فلا يوجد فى أى دولة من هذه الدول توزيع للسلطة يقضى به الدستور بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية ، نعم ان بها تقسيمات ادارية كالمديريات والمراكز والقرى، ولكن هذه الأقسام ليست الا منشئات أنشأها القانون لتقوم بالنيابة عن السلطة المركزية فى بعض المسائل . وليس فى الدستور ما يمنع تداخل السلطة المركزية فى تغيير هذه الاقسام وتعديل اختصاص حكامها أو الغائها

أما اذا كان دستور الحكومة ينص على توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وحكومات محلية بحيث لا تعتبر الحكومات المحلية وكيلا عن الحكومة المركزية بل لها اختصاص ذاتى مستمد من الدستور مباشرة لا تملك الحكومة المركزية حق تعديله أو الغائه ؛ فان هذا النوع من الحكم يسمى حكما تعاهديا . فالذى يميز الحكم التعاهدى هو ان للحكومة المركزية وللحكومات المحلية مدى محدودا بمقتضى الدستور وكل من الحكومات يتمتع بسلطانها التام داخل هذه الحدود ؛ فهى حكومة مزدوجة تمتاز باستقلال ذاتى لاقسامها الادارية . وهى وسط بين الدول الموحدة والدول الاتحادية . والحكومة التعاهدية تخالف الحكومة الموحدة فى أن النظم المحلية ليست من خلق السلطة المركزية كما هو الحال فى الدول الموحدة بل قد تكون الحكومة المركزية من انشاء الحكومات المحلية بطريق الانضمام والاتفاق على أقامة حكومة مركزية . فلا يمكن اعتبار هذه النظم المحلية أقساما ادارية كما هو الحال فى الحكومات الموحدة

والمبدأ العام الذى ينبى عليه عادة تقسيم الاعمال بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية فى الدول هو ان المسائل التى تهم جميع الولايات على السواء والتى تقضى المصلحة فيها بايجاد قواعد واحدة لجميع الولايات تقوم بها الحكومة المركزية ؛ وما عدا ذلك من المسائل يترك للحكومات المحلية . ولكن تختلف الانظار فيما هى المسائل التى تقضى فيها المصلحة بعمل قواعد واحدة تسرى على كل الدولة وما هى المسائل التى يصلح تركها لعناية الحكومات المحلية ، ويختلف الحل باختلاف الدول المختلفة . على ان من الاشياء المتفق عليها ان المسائل الخارجية والعلاقات الدولية ومسائل الحرب والصلح وسك النقود واصدار الاوراق الماليه وحماية حقوق المخترعين والمؤلفين هى من اختصاص الحكومة المركزية

وبعض الدول التعاهدية حديثة التكوين تضيف الى المسائل السابقة مسائل أخرى وترى المصلحة فى جعلها من اختصاص الحكومة المركزية . فى كندا وألمانيا

يعتبرون القوانين المدنية والجنائية والتجارية والمرافعات من المسائل التي يجب أن تكون متشابهة في جميع الولايات، وبذلك تكون من اختصاص الحكومة المركزية

وتشترك الدول الاتحادية والدول التعاهدية في ان لكل منهما حكومة مركزية وحكومات محلية، ولكن المميز هو ان لكل دولة داخل الاتحاد سلطانها وما الحكومة المركزية الا وكيلة عن الحكومات المحلية، واختصاصاتها قليلة حيث ولا يمتد نفوذها على أفراد الدويلات المتحدة بل نفوذها قاصر على حكومات هذه الدويلات. وتختص الحكومة المركزية فيها عادة بالعلاقات الخارجية والحربية، وليس للحكومة المركزية موارد مالية خاصة بها بل تنفق من اشتراكات تدفعها الحكومات المحلية، وتمتاز أخيرا بأنها قليلة الثبات لأن كل حكومة من الحكومات المشتركة فيها يمكنها أن تخرج من الاتحاد أو ان لا تتقيد بقرارات الحكومة المركزية، فهي دور انتقال يؤدي غالبا الى الحكم التعاهدي

الحكومة البيروقراطية والحكومة الشعبية — تنقسم الحكومات تقسيما آخر الى حكومات بيروقراطية **Bureaucratic Government** وحكومات شعبية **Popular Government** فالأولى هي التي يديرها أفراد فنيون تدربوا على أعمال وظائفهم وأعدوا أنفسهم للقيام بهذه الأعمال فيتفرغوا الأعمال وظائفهم ولا يجمعوا بينها وبين أعمال أخرى، ويبقون في وظائفهم طالما حسن سلوكهم. وهم خاضعون الى نظام دقيق في أعمالهم، وتنتهي بهم الحال أن يكونوا طبقة ممتازة عن بقية الاهالي لهم مصلحتهم الخاصة وآمالهم المميزة

وعيوب هذا النوع من الحكم هي قلة اتصال هؤلاء الموظفين بالرأي العام وميلهم للمسائل الشكلية، فلا يهتمون بالجوهر اهتمامهم بالعرض، فتصبح الحكومة حكومة أشخاص لا حكومة قوانين

أما مزاياها فالكفاءة والخبرة التي يصل اليها كل من مارس هذه الاعمال. فاذا كان القصد من الحكومة هو ادارة المسائل بأكبر كفاءة ممكنة وبأوفر طريق

فهى أحسن الحكومات. أما اذا أعتبرنا ان غرض الحكومات هو الحصول على التربية السياسية للافراد وبث روح الاهتمام بالمسائل العامة ونشر الوطنية والولاء بين مجموع الشعب ، فان هذا مما تنوء تحته الحكومة البيروقراطية اذ أن هذا النوع من الحكم لا يساعد على نمو صفة الاعتماد على النفس

أما الحكومات الشعبية Popular Government فهى التى يقوم باعباء الحكم فيها أشخاص من مختلفى المهن والصنائع ينتخبون للقيام بهذه الوظائف مدة صغيرة معينة يعودون بعد انتهائها الى أعمالهم العادية . وقد تنقصهم الميزة الفنية ، وكثيرا ما يقومون بأعمالهم بغير عوض ، ولا يتفرغون للاعمال العامة بل يباشرونها مع أعمالهم الخاصة. فهم على احتكاك دائم بالرأى العام لا يكونون طبقة خاصة

وتنقسم الحكومات أخيرا الى حكومات فردية Individualistic وحكومات أبوية Paternal فالأولى هى ما تقصر عملها على حماية الفرد من اعتداء الغير عليه والمحافظة على النظام. أما الحكومة الابوية فهى التى تتوسع فى أعمالها وترى أن واجبها لا يقتصر على حفظ الأمن والنظام بل يمتد الى توفير أسباب الرفاهية والهناء للافراد ؛ فتقوم بأعمال كان يصح تركها للفرد ليقوم بها بدعوى انها أقدر من الفرد على القيام بها ، أو انها تقوم بها باقتصاد أكبر . فتمتلك هذه الحكومات المصانع والمزارع وتقوم بدفع معاشات للعجزة كما تقوم بكل ما تراه موفرا لسعادة وهناء الافراد

تتابع أشكال الحكومات — اذا طالعنا تاريخ أى دولة من الدول لاحظنا أن الدولة لا تستمر حكومتها على شكل واحد بل تنتقل من شكل الى آخر حسب مقتضيات الظروف. فالحكومات كالكائنات الحية تتغير أشكالها وتتكيف طبقاً للوسط الذى تعيش فيه

فقد كان يحكم أثينا ملوك ثم حكومة ارستقراطية ثم حكومة استبدادية ثم

ديمقراطية وأخيرا حكمها ملوك . وكذلك روما بدأت مملكة ثم تحولت الى جمهورية ، فامبراطورية فى عهد قيصر وحكومة فرنسا مرت فى زمن لا يتجاوز نصف قرن من ملكية مطلقة الى جمهورية الى امبراطورية الى حكومة ملكية فجمهورية ثم الى امبراطورية فجمهورية

وقد حاول بعض الكتاب أن يستنبط قانونا عاما تتتابع بمقتضاه أشكال الحكومات فقال ولسون فى كتابه The State تفسيرا لتقسيم أرسطو للدول ان أشكال الحكومات تتتابع تتابعا طبيعيا من حكومة ملكية الى استبدادية، فارستقراطية ثم أوليجرشية فبوليتية (ديمقراطية بالمعنى الحديث) فديمقراطية (بالمعنى القديم) أى حكومة سوقة ثم تعود سيرتها الأولى ، فتبدأ الحكومة ملكية وراثية وبعد عدة أجيال يغيب عن أعين الملوك صالح الوطن وينظرون الى مصالحهم الخاصة فتصبح الحكومة استبدادية . ويدعو هذا الاستبداد الى تجميع مجهود طبقة المتنورين الاقوياء فيعزلون الملك ويقيمون حكومة ارستقراطية ، وهذه تفسد مع مضى الزمن أيضا فيفضل الحكام مصالحهم الخاصة على مصالح وطنهم ، فتصبح حكومة أوليجرشية، فتختل الامور ويدعو ذلك الاختلال الى قيام عامة الشعب بثورة ناجحة ينقلب بسببها الحكم الى حكومة بوليتية وهى التى تسمى الآن ديمقراطية . ومتى كانت هذه الحكومة متطرفة فى ديمقراطيتها فيترتب على ذلك أن يضطهد الأغنياء بواسطة عامة الشعب ، فتصبح حكومة سوقة ؛ وهى التى كان يسميها أرسطو ديمقراطية ؛ فتختل الامور فيقيض الله للأمة رجلا قويا يعيد نظام الحكم الى النظام الملكى . وهكذا تعود الدائرة كما كانت

والمتأمل فى التغييرات التى تعتور شكل الحكومات يرى أن هذه القاعدة ليست مطردة . فالحكومات الملكية القديمة لم تتحول الى حكومات استبدادية بل كانت تتحول غالباً الى حكومات ارستقراطية . وحدث كثيراً ان حكومات ملكية انقلبت مباشرة ديمقراطية وحكومات أرستقراطية الى حكومات ملكية

وحكومات ديمقراطية الى ارستقراطية : فالقول بأن هذه الدورة هي القانون الطبيعي الذي تمر فيه الحكومات قول لا يخلو من المبالغة . نعم ان هناك قواعد للتطور السياسي ولكن الدول لم تمر في أشكال متشابهة بناء على أسباب واحدة . فان ما تحصل عليه أحدى الدول بطريق الثورة قد تحصل عليه اخرى بطريق التقليد

***

مزايا وعيوب الأشكال المختلفة للحكومات — الحكومة الملكية المطلقة تكون ضرورية في بعض الادوار التي تمر فيها الدول فقد كانت سببا في توحيد الدول الكبرى التي نراها الآن بالقضاء على السلطات المتضاربة التي كانت للكنيسة ونظام الاقطاعات والمدن الحرة والعقبات الاخرى التي كانت تسد الطريق الى تكوين الدول الجديدة ، وهي ضرورية في الجماعات السياسية التي لم يتم نضوجها السياسي والتي تنقصها الخبرة الكافية للاهتمام مباشرة بمسائلها العامة . وقد قال جون ستوارت ميل J. S. Mill ان الاستبداد طريق مشروع لحكم الامم التي لم تبلغ حداً معيناً في المدنية بشرط أن يكون ذلك الاستبداد مقرونا بارادة الخير فهو الذي ينقلهم من حالة الهمجية الى حالة المدنية ويعودهم على الطاعة والنظام

ومهما قيل في مدح الحكم المطلق فيكفيه عيبا أنه مطلق وأن الافراد الذين وضع الحكم لحمايتهم محرومون من الاشتراك في الحكم حرمانا دائما . وقد دل التاريخ على أن البلاد التي كانت تحكم حكما مطلقا كان هذه الحكم دائما في مصلحة الحاكم لا في مصلحة الرعية . أضف الى ما تقدم أنه ليس الغرض من الحكومات هو مجرد عمل القوانين الصالحة وتنفيذها بعدل فقد يكون ذلك في مقدور حاكم مستبد ولكن الحكومة التي لا ترتكز على عطف الاهالي والتي لا تحضهم على الاهتمام بشؤنهم العامة ليست جديرة بهذا الاسم

أما الحكومة الملكية المقيدة فميزتها أن السلطة التنفيذية تنتقل من شخص الى آخر بطريق طبيعي هادىء بغير تعريض البلاد لاخطار انتخاب رئيس تنفيذي

جديد كلما انتهت مدة انتخاب الاول وما يتبع ذلك من اثارة الشحناء وتعطيل الاعمال. وعيبها أن الوراثة قد تضع على العرش شخصا لا يستكمل الكفاءات اللازمة للحكم فليس من الضرورى أن يكون ابن الملك الصالح ملكا صالحا كما أنه ليس من الضرورى أن يكون ابن العالم عالما واذا تصفحنا التاريخ وجدنا أن نظام الوراثة قضى على فرنسا أن تحكم بملوك لم يصلوا بعد الى سن الخامسة والعشرين لمدة خمسة قرون وملوك لم يبلغوا سن واحد وعشرين سنة لمدة مائة عام

الحكومة الارستقراطية: - الاصل فى الارستقراطية أن الذى يتولى زمام الحكم هم فئة قليلة وهم أصلح الناس للحكم، فهذا النوع من الحكم ينظر الى الكفاءة لا الى العدد وهو مبنى على ان بعض الناس أصلح من البعض الآخر للحكم ويرمى الى المحافظة على النظم القديمة ، فاذا اجتمع مع الحكم الملكى والديمقراطى كانت وظيفته تلطيف تطرف الحكم الديمقراطى واستبداد الحكم الملكى وهو أحسن الطرق لحماية الحرية ازاء استبداد الجماهير غير المسئولة ، وروح هذا الحكم كما قال مونتسكيو هو الاعتدال المبنى على الفضيلة فله قوة لا توجد فى الحكم الديمقراطى لأن الطبقة الحاكمة تغار على امتيازاتها وتخشى على سلامتها فيدعوها ذلك الى عدم استعمال سلطتها استعمالا متطرفا والى عدم التورط فى عمل تجاريب سياسية وتتبع فى جميع أعمالها الحذر والاناة . وعيب هذا الحكم هو صعوبة ايجاد قاعدة لتميز من هم أصلح الناس للحكم فاذا وصلنا الى اختيار الاصلح فان الصعوبة التالية هى ايجاد الضمان على أن الطبقة الحاكمة لا تستعمل السلطة التى فى يدها لجر المغانم لأشخاصها

وقد أصبح من المسلم به أنه لا يصح أن تكون أزمة الحكم احتكارا فى أيدى عائلات معينة تكون الوظائف وقفا عليهم وعلى ذريتهم من بعدهم فان الصفات اللازمة للحكم من كفاءة وطهارة ذمة قد لا تنتقل الى الأبناء والاحفاد . فكما أنه من غير المعقول أن تكون وظائف مدرسي الرياضة مثلا وراثية كذلك لا يجوز أن تكون وظائف المشرعين وراثية

كذلك لا يصح اعتبار وفرة الثروة معيارا لكفاءة الحكم وبخاصة اذا كانت هذه الثروة موروثة . نعم ان الشخص الذى يصل الى الثروة من طريق كده وجده يثبت ان لديه من الكفاآت ما يخول له طلب الاشتراك فى المسائل العامة، ولكن قد يوجد من يساويه فى الكفاءة ممن لا يملكون مالا . وبالجملة فان معيار المال كمعيار النسب والحسب ماهو الا دلالة بسيطة على كفاءة للحكم، فلا يجوز لأجلها قصر الوظائف على احدى الطائفتين أو عليهما منضمتين

ولقد فرق روسو بين الارستقراطية الحقيقية والارستقراطية الوهمية فقال ان الارستقراطية المبنية على الانتخاب هي الارستقراطية الطبيعية التي تؤدى الى أحسن أنواع الحكم فلنها تكون جامعة للحرية والنزاهة والتنور وكافة الضمانات الاخرى التى تضمن ان ادارة الحكم ستكون على خير ما يمكن أن تكون، فلا يوجد نظام خير من ذلك النظام الذى يقبض على أزمة الحكم فيه أحكم الناس وأعقلهم على شريطة أن يكون هناك ضمان يضمن أن تدار الامور لمصلحة عامة الشعب لا لمصلحة الفئة القليلة الحاكمة

ويقول جفرسن Jefferson أنه توجد ارستقراطية طبعية مبنية على الفطنة والفضيلة قدر لها ان تحكم كل الجماعات ؛ وأفضل الحكومات هى التى تؤدى الى اختيار هذه الارستقراطية الطبعية وتفويض شؤون الحكم اليها

أما الارستقراطية الوهمية أو الصناعية فقد كان نصيبها البغض من الجماعات لأن أساسها هو أن فريقا من الناس خلق ليسود ويحكم على بقية المجموع

ويسىء الرأى العام الحديث الظن فى الارستقراطيات ، ولذلك لانجد الآن حكومة قائمة على النظام الارستقراطى البحت ؛ فالارستقراطية الرومانية القديمة قد حلت محلها ديمقراطية . والارستقراطية الى وجدت فى القرون الوسطى فى المانيا وايطاليا تحولت الى حكومات ملكية .. وفى الوقت الحاضر لا نجد الحكم الارستقراطى الا مشوبا بحكم ملكى أو ديمقراطى أو بهما معا

والحكم الاستقراطى طبيعى فى طفولة الدول عند ما يكون الشعور السياسى غير منتشر الا بين أفراد قليلى العدد . ولكن عند ما ينتشر ذلك الشعور يتحول نظام الحكم عادة الى نظام ديمقراطى

ولم يكن النظام الديمقراطى دائما ديمقراطيا بالمعنى الذى وصل اليه الآن، فقد كانت طبقات كثيرة محرومة من التمتع بالحقوق السياسية ولم يعط حق الانتخاب للعمال الا من وقت قريب ، ففى انجلترا وهى أكثر البلاد حرية كانت الطبقة السفلى وجانب كبير من الطبقة الوسطى محرومة من أى اشتراك فى ادارة البلاد الى أوائل القرن الثانى عشر. أما الديمقراطيات الحالية فانها لاتحرم طبقة العمال من هذا الحق وان كانوا يضعون شروطا خاصة للتمتع به ، وهذا يدلنا على أنه فى الواقع أغلب الحكومات ارستقراطية .ولاغرابة فى ذلك فان حكم البلاد أصبح مسألة دقيقة تستدعى كفاءآت متعددة لاتتوفر الافى عدد قليل من الافراد الاخصائيين

— **الحكومات الديمقراطية** — الحكومة الديمقراطية هى التى يكون فيها لغالبية الشعب نصيب فى حكم البلاد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة . والديمقراطية الحالية اساسها ان كل فرد شريف بالغ له من الحقوق مالاى فرد آخر فى الاشتراك فى شؤون بلاده العامة

ومهما كانت الحكومة ديمقراطية فان أزمة الحكم الفعلى لا بد أن تكون محصورة فى طبقة قليلة من الناس أى ان الحكومة الديمقراطية هى فى الواقع ارستقراطية لاستحالة اشتراك عدد كبير من الناس فى تسيير امور الدولة تسييرا فعليا

وأهم مزايا الحكم الديمقراطى هو الاثر الحسن الذى يلحق الخدمة العامة وطبقة الحكام ، ففيما يختص بالخدمة العامة يلاحظ ان الحكم الديمقراطى أضمن وسيلة لتحقيق مسئولية الحكام أمام المحكومين مسئولية فعلية. وهذه المسئولية تبعد خطر استبداد الحكومة وادارة البلاد طبقا لمصلحة الهيئات الحاكمة دون نظر الى مصالح

الطبقة المحكومة . ولعل أكبر مزية للحكم الديمقراطى هى أثره رفع شأن عامة الشعب وحملهم على زيادة الاهتمام بالشئون العامة وفى تقوية وطنيتهم، فالديمقراطية لا تعرف ان فريقا من الناس خلق ليسود فريقا آخر ولا تعرف امتياز طبقة على طبقة وهى تقوى عاطفة الوطنية لأن كل فرد يشعر بان الحكومة حكومته وان الموظفين وجدوا لخدمته لا ليكونوا أسيادا عليه . والديمقراطية فإن ضد الثورات لأن أغلب الثورات غرضها ايجاد المساواة، والديمقراطية فى الاصل حكومة حرية ومساواة فضلا عن تأثيرها لرفع مستوى الافراد الاخلاق والادبى

وقد وجد من الكتاب من يذكر لهذا النوع من الحكم عيوبا كثيرة منها ان الحكم الديمقراطى يفضل الكمية على الكيفية وانه يرتكز على أساس باطل هو ان الافراد متساوون فى كفاءة الحكم مع ان الحكم يحتاج الى قدر كبير من المعلومات الخاصة ومجهود كبير مشبع بالفضيلة. فلا ينجح الحكم الديمقراطى الا حيث يكون مستوى الافراد عاليا من وجهتى الفضيله والفطنة . ومن عيوب الديمقراطية انها تؤدى الى ان يكون أغلب القائمين بالامر معينين بطريق الانتخاب بغير اشتراط كفاءات خاصة وان تعيينهم يكون لمدة قصيرة يعتزلون بعدها الاعمال وكل هذه ظروف لا تساعد على ادارة الحكم بكفاءة تامة . ويعيب بعض الكتاب على الحكم الديمقراطى عدم الشعور التام بالمسئولية فاذا ارتكب خطأ فان نصيب الفرد فى ذلك الخطأ يكون ضئيلا لتوزع المسئولية بين أفراد كثيرين ، ويعيب آخرون على الحكم الديمقراطى عدم اهتمامه بنشر العلوم والفنون لا بطريق مباشرة ولا بالابقاء على الظروف التى تساعد على زيادتها

ولعل أكثر الناس طعنا فى الحكم الديمقراطى السير هنرى مين فى كتابه Popular Governement والاستاذ ليكى Lecky فى كتابة Democracy and Liberty فان الاول بعد أن استعرض تاريخ عدة حكومات ديمقراطية استنتج ان مستقبل هذا الحكم ليس زاهرا فقد كثر قلب الحكم الديمقراطى مرات عدة

بواسطة انضمام الدوغاء للجيش فضلا عن أن هذا الحكم يدعو بالضرورة الى توزيع سلطة الدولة الى أجزاء متعددة لكل هيئة من الهيئات جزء ضئيل جداً، وانه يرتكز على التصويت العام أى الاساس الطبيعى للاستبداد ، وبالاختصار فالحكم الديمقراطى هو حكم الجهلة والاغبياء . وينكر السر هنرى مين أن هناك أى ارتباط بين الحرية والديمقرطية

أما ليكى فانه شرح أخطار الحكم بواسطة « أفقر الناس وأجهلهم وأعجزهم » وهو يقول ان النظام الطبيعى يقضى بأن التفوق حليف فئة قليلة ولا يتيسر النجاح الا اذا كانت القيادة والارشاد بيد هذه الفئة القليلة ، وليس الحكم الديمقراطى بضامن للحرية لأن وضع السلطة السياسية فى يد أجهل الناس هو وضع السلطة فى يد أقل الناس اهتماما بالحرية السياسية ممن يكونون دائماً على استعداد للجرى وراء زعيم قوى واطاعته طاعة تقرب من العبادة ، أما الطبقة الوسطى والعليا فكانتا دائماً نصير الحرية بينما كانت الديمقراطية من أعدائها

وقد جار Laveleye فى كتابه Le Gouvernement dans la Démocatic فى القول بأن الديمقراطية لا تؤدى حتما الى الحرية لأنه متى كان الافراد فى حالة جهل فلابد أن تتحول الديمقراطية الى فوضى أو استبداد وتزول بذلك معالم الحرية والمساواة

ويشترط لنجاح الحكم الديمقراطى أن يكون هناك دستور واضح مكتوب يقيد سلطة الاغلبية ليمنع الجرى وراء الاهواء العرضية ، أهم من ذلك أن يكون الافراد ذوى فضيلة وفطنة فان هذه الصفات هى الزم ما يلزم لنجاح الديمقراطية

وكل ماقيل فى مزايا وعيوب الحكم الديمقراطى النيابى يصح أن يقال أيضا عن الحكم الديمقراطى المباشر ، ويلاحظ ان الحكم الديمقراطى المباشر الذى كان كافيا لاحتياجات بعض الدول فى أوقات طفولتها تحول الى حكم ديمقراطى نيابى مع زيادة عدد السكان وازدياد وظائف الحكومة تعقيداً. ولكن تنبه الشعور بالاشتغال فى المسائل العامة أدى الى حدوث تطور عكسى يقضى بادخال مبادىء

جديدة فى الحكم النيابى كالاستفتاء وحق الافراد فى اقتراح القوانين وحق الناخبين فى عزل النائب عنهم، وكل هذه النظم مخالفة لمبدأ الحكم النيابى ورجوع الى الاساليب الديمقراطية المباشرة، وكل هذا ينبىء بحدوث تطورات خطيرة فى الحكومات النيابية

مزايا وعيوب الحكومات التعاهدية — للنظام التعاهدى ككل النظم الاخرى مزايا وعيوب. فمن مزاياه الظاهرة انه يمكن من توحيد دويلات ذات نظم متغايرة وجعلها دولة واحدة قوية بغير أن يؤدى ذلك التوحيد الى القضاء على شخصية هذه الدويلات . وقد كان للنظام التعاهدى فضل فى تجمع عدة دول صغيرة فى الزمن السابق وتمكينها من التمتع بمزايا الدولة الواحدة، ولولا هذا النظام لبقيت هذه الدويلات متباعدة ضعيفة ، ويمتاز كذلك عن جميع أنواع الحكم الاخرى فى انه يوفق بين مزايا الوحدة الوطنية ومزايا الاستقلال الذاتى المحلى، فيضمن وحدة التشريع فى المسائل الهامة التى يحسن أن يكون التشريع فيها واحدا لجميع الدولة ويسمح فى الوقت نفسه بايجاد تشريعات خاصة محلية فى المسائل التى تقضى فيها المصلحة بأن يكون لكل دويلة تشريعها الخاص طبقا لمصالحها المميزة عن مصالح الدويلات الاخرى . هذا النظام بما يستدعيه من توزيع السلطات بين هيئة مركزية وهيئات محلية متعددة يكون أنفى للاستبداد الذى يمكن ان يترتب على تمتع هيئه واحدة بالسلطان الكامل على جميع أجزاء الدولة وفى كل فروع التشريع كما هو الحال فى الدول الوحدية ، وفضلا عن كل ذلك فان تمتع الدويلات باستقلال ذاتى يؤدى الى تربية الافراد تربية سياسية ويبعث فيهم روح الاهتمام بالمسائل العامة، فالاستقلال الذاتى هو خير مدرسة لتعليم الافراد واجباتهم العمومية والاهتمام بشئونهم العامة

وقد اهتم كثير من الكتاب بتبيان مزايا الحكم التعاهدى فقال بعضهم انه

هو ذلك النوع من الحكم الذى يمكن تطبيقه تطبيقا دائما على قارة بأسرها وتنبأ آخرون بزيادة انتشاره فى المستقبل

وتظهر عيوب هذا النظام على الاكثر فى المسائل الاقتصادية ، فبقدر قوته سياسيا يظهر ضعفه اقتصاديا فمسائل التجارة والنقل والزواج والطلاق والعمل والصناعة تحتاج الى تشريع موحد فى جميع الولايات، ولكن النظام التعاهدى يعطى كل دويلة من الدويلات الحق المطلق فى التشريع فى هذه المسائل ، وناهيك بما يترتب على ذلك من ضعف الدولة فى المسائل الاقتصادية

الكتاب الثانى

دستور المملكة المصرية

الدستور المصرى - ليس الدستور المصرى ابن يوم وليلة وهو أن كان اكبر الخطوات الجدية التى خطتها مصر نحو النظام الدستورى، فان الانتقال الى هذا النظام لم يكن طفرة وان كان الدستور مستقلا نوعاما عن النظم النيابية أو الشبيهة بالنيابة التى مرت فيها مصر فانه من المفيد أن نعرف الادوار المختلفة التى مرت بها مصر من حيث اشتراك الافراد فى الحكم وكيف توجت أخيرا بهذا الدستور الذى سندرسه فى هذا الجزء من الكتاب

وسيتبين لنا عند دراسة الادوار المختلفة أن مصر لم يكن من حظها أن تتدرج من نظام اقل ديمقراطية الى نظام أكثر ديمقراطية، بل أن هذه النظم التى مرت عليها كان بعضها سابقا لاوانه والاخر أقل ديمقراطية مما تستحق بحسب درجة رقيها السياسى، وانها بعد أن حصلت على قسط كبير من الاشتراك فى حكم نفسها رجعت القهقرى الى نظم اكثر تقيدا واستمرت فى هذه النظم الى أن ثبتت أنها لا تكفيها وان امالها فى الحياة العالية أكثر مما سمح لها به. فكم طالبت بمنح دستور كان يضن به عليها، وكم جاهدت فى سبيل الحصول على دستور ديمقراطى عندما احست — خطأ أو صوابا — بانه يراد قهرها على دستور رجعى، وكم كان جهادها منتجا فى تحويل كثير من المبادئ التى استقرت عليها لجنة الدستور الى مبادئ اقرب الى الديمقراطية الحديثة

والدساتير اما أن تكون صادرة من الامة تمثلها جمعية وطنية أو تكون صادرة من الملك منحة منه الى شعبه أو تصدر نتيجة تعاقد أو اتفاق بين الملك وشعبه

والنوع الاول هو اكثر الدساتير حرية لان الامة هى التى تملى ارادتها ولذلك تكون سلطة الامة واضحة فيها . أما النوع الثانى فهو اقلها حرية لان الملوك لاتمنح باختيارها الاجزءا مما يجب أن يتمتع به الشعب من الحرية

ولعل أقوى الأنواع وأكثرها بقاءهو النوع الاخير، لانه يوفق بين حقوق الملك من جهة والشعب من جهة أخرى فتتعادل القوى ولا ينقسم احد الطرفين على الدستور بل يحيطه كل فريق بسياج يضمن له دوام الاحترام

أما الدستور المصرى فانا اذا نظرنا الى مقدمته وطريقة تعديله حكمنا بأنه منحة، فقد جاء فى مقدمته عن لسان جلالة الملك : « بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها الينا نتطلب الخير دائما لأمتنا بكل ما فى وسعنا ونتوخى أن نسلك بها السبيل التى نعلم أنها تفضى الى سعادتها وارتقائها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة . . . أمرنا بما هو آت » . . .

فاذا أضفنا الى ماتقدم أن كل تعديل فى الدستور يجب أن يصدق عليه الملك أمكننا أن نحكم أن الدستور المصرى قريب جدا من المنحة

اما اذا نظرنا الى النص الوارد فيه بان الأمة هى مصدر السلطات وما يترتب على ذلك من النتائج التى أهمها ان حقوق الملك يحددها الدستور وأن الدستور لن يعدل الا بتصديق البرلمان حكمنا عليه بانه مشابه أتم المشابهة للدساتير التى تنشأ بناء على عقد أو عهد بين الملك وأمته

وهذه هى النظرية التى تقول بها لجنة الدستور أو بعض أعضائها. فهم يقولون أن الدستور هو نتيجة تعاقد بين العرش والامة وان الذى مثل الأمة فى هذا التعاقد هى الحكومة القائمة فى ذلك الوقت

وسنقوم بشرح مبادئ الدستور المصرى مستعينين على تفهم نصوصه بالدساتير الاجنبية التى اخذ عنها قواعده العامة . وسيسهل علينا هذا الشرح ما قمنا بشرحه من المبادئ العامة فى الجزء الاول من هذا الكتاب

وليس دستور الدولة عبارة عن نصوص قانونها الدستورى فقط ، بل يتناول كثيرا من القواعد التى تضعها المجالس البرلمانية لضبط أعمالها فى لوائحها الداخلية ،وكثير من العادات والتقاليد التى تكتسب قوة بمضى الوقت ويثبت الناس عليها زمنا طويلا فتصبح لها قوة القانون ويصبح لها من تعضيد الرأى العام ومن عطفه اذا أخل بهذه القواعد ما يعوض عليها عدم وضعها فى قاعدة دستورية مكتوبة

لهذا سيكون هذا الكتاب ناقصا من هذا الوجهة فليس لدينا الى الآن مايدل على روح اللوائح الداخلية التى ستعمل ولا على العادات التى ستنشأ ، فان فاتنا ذكر بعض نصوص لوائحنا الهامة وبعض ما سيكون لدينا من القواعد المرعية فلن تفوتنا الاشارة الى أمثال هذه القواعد فى البلاد الأخرى التى ننسج على منوالها

وليس لدينا ما يشعر بانقسام البلاد إلى أحزاب سياسية مهمة يوجد بينها فوارق حقيقية ولها مبادىء تناضل للوصول اليها،وسيكون لدينا فى الطبعات التالية من الوقت ما يمكن معه تتبع حركة التطور الدستورى فى مصر أحسن تتبع

وكان من الطبيعى أن نبدأ بدراسة أهم السلطات وهى السلطة المؤسسة — تلك السلطة التى تملك حق عمل الدستور وتعديله، ولكن لما كانت هذه السلطة هى نفسها السلطة التشريعية مع تعديل فى كيفية اجراءاتها فقد فضلنا أرجاء دراسة هذه السلطة الى ما بعد دراسة السلطة التشريعية منعا للتكرار

وسنقوم حينئذ بدراسة السلطات : سلطة الملك والوزراء وسلطة البرلمان بقسميه والسلطة القضائية وسلطة مجالس المديريات والمجالس البلدية. ويلاحظ أن الدستور اعتبر هذه المجالس احدى السلطات نخصص لها الفصل الخامس من الباب الثالث الذى عنوانه السلطات

الأمة مصدر السلطات — تنص المادة ٢٣ من الدستور على أن جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور فما هو معنى الجزء الأخير من المادة ؟

قد يكون هذا الجزء من المادة أهم أجزائها لماله من الفائدة العملية لأنه خاص بتنظيم السلطات وبقيامها بأعمالها وباختصاصاتها وبعبارة أخرى خاص بمباشرة السلطات

ولهذا النص ثلاثة نتائج:

١ — أن السلطات يجب أن يستعملها الأفراد أو الهيئات التي أنشأها الدستور دون سواها ، ويترتب على ذلك أن السلطة التشريعية يستعملها أي يباشرها الملك ومجلسا البرلمان (مادة ٢٤ دستور) فلا يمكن أن يشترك في التشريع هيئة أخرى كمجلس الدولة أو هيئة الناخبين (الاستفتاء) وكذلك لا يجوز أن يعهد بالسلطة التنفيذية للمحاكم ولا يجوز حرمان المحاكم العادية من التمتع بالقضاء (الا في الاحوال المخصوصة مادة ١٣١ دستور)

٢ — أن قيام هذه السلطات ورجالها بأعمال سلطاتهم خاضع للاجراءات والضوابط التي وضعها الدستور . فالدستور ينص على علنية جلسات المحاكم (١٢٩ دستور)

وقد نصت المادة ١١٩ دستور أن لكل مجلس أن يضع لائحته الداخلية مبينا فيها طريقة السير في تأدية أعماله. ولكنه مع ذلك نظم بعض هذه الطرق لأهميتها (مادة ٩٨ و ٩٩ و ١٠٠ و ١٠١)

فاذا لم ينص الدستور على بعض هذه الطرق فليس ثمة ما يمنع الهيئة التشريعية بتمامها من أن تنظم طرق السير الواجب اتباعها

٣ — ان اختصاصات وحقوق كل سلطة من السلطات إذا ما كان منصوصاً عليها في الدستور فهي غير قابلة للتعديل والتغيير ، فلا يمكن زيادتها ولا حذفها ولا يقيدها ولا تفويضها الى هيئة أخرى لا بواسطة الهيئة التشريعية ولا بواسطة احدى الهيئات المؤسسة . وهذا يصح على الاخص في حالة السلطة القضائية فلا يمكن زيادة اختصاصاتها عما هو وارد بالدستور

ولكن هناك استثناء واحد لهذه النتيجة، وقد استثناه الدستور صراحه فقد

أعطى لكل مجلس حق الفصل فى صحة نيابة أعضائه ولكن معذلك أجاز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص إلى سلطة أخرى (مادة ٩٥ دستور)

ويجب علينا لفهم حقيقة السلطات أن نبحث فيما يختص بكل سلطة المسائل الآتية

ا ماهى طبيعة هذه السلطةومميزاتها ، وماهى الاعمال الاساسية التى تدخل فيها . وهذه المسألة لم يتعرض لها الدستور فتركها للشراح وعلماء القانون

والقاعدة فى البلاد الدستورية أن ينص على إنه ليس للسلطة التنفيذية من الحقوق أكثر مما هو منصوص عليه فى الدستور أو فى القوانين الصادرة طبقا للقانون الاساسى

ب ماهى الدائرة التى تعمل فيها كل سلطةمن هذهالسلطاتأو ماهو اختصاصها، ماهى حدود استعمال السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية . وقد سكت الدستور أيضاً عن هذه النقطة

ج ماهى الحقوق التى أعطاها الدستور لكل سلطة من السلطات ليمكنها من استعمال سلطتها بحسب اختصاصها وفى الدائرة التى عينها لها الدستور . ولا نجد تفصيلا كاملا لهذه المسائل فى نفس الدستور بل نجد أن الدستور مكمل بالقوانين الموجوده والتى ستوجد ، فقانون المرافعات المدنية وقانون تحقيق الجنايات تبين فيما يختص بالسلطة القضائية حقوقها ولكن هناك ضمانات اساسية نص عليها الدستور ولم يكتف بتركها لهذه القوانين ايذانا بأهميتها ورفعا لشأنها وحتى لاتغيرها الاهواء . أما السلطة التشريعية فلها من الاختصاص فوق مانص عليه صراحة فى الدستور كل مالايختلف مع روح الدستور كحق منح الجنسية المصرية وكل مالم يحرم منه صراحة اوضمنا (دستور ٤٩)

اما السلطة التنفيذية فقد ميزها الدستور بالنص صراحة على كثير من اختصاصاتها (مادة ٤٣ و ٤٤ و ٣٧ و ٤٦ و ٣٤ و ٣٩ و ٤٠ و٣٨و ٤٥ و ٤٩) ولكن هذا التعداد لم يجعل على سبيل الحصر ويمكن زيادتها بقانون

(دستور بلجيكى ٧٨) والدستور المصرى وإن لم يكن ذكر هذا النص الا أنه مستفاد ضمنا من أن الأمة هى مصدر جميع السلطات فهى توزع أعمالها على السلطات التى تنشئها. ولما كانت السلطة التنفيذية سلطة منشأة فليس لها من الاختصاصات أكثر مما نص عليه فى الدستور والقانون

واهمية هذا البحث توجد فى البلاد التى يدعى ملوكها أن دساتيرها منحة منهم لشعوبهم فهم يعتبرون أن كل الحقوق مركزة فى الاصل فى شخص الملك ولكنه تنازل عن بعضها طوعا واختياراً الى بعض سلطات أنشأها . فاذا جدت مسألة لم يكن الدستور نص على توزيعها على احدى السلطات فان الملك يعتبر نفسه مختصاً بها باعتبار انه صاحب الاصل وأنه يملك كل مالم يتنازل عنه صراحة . أما الدستور المصرى فان النص فيه على ان الأمة مصدر السلطات مانع أي سلطة من ادعاء اختصاصها بكل مالم يحرم عليها صراحة وهذا الحق يسمى **résiduaire**

الفصل بين السلطات وملطفاته : لم ينص الدستور على مبدأ الفصل بين السلطات ولكنه مع ذلك طبقه فى عدة مواضع

فقد أنشأ كل سلطة مستقلة على السلطات الاخرى إلى حد كبير وعمل على قصر أعمال كل سلطة فى دائرة محدودة، ونص فى المادة ٢٣ ان استعمال هذه السلطات يكون على الوجه المبين بالدستور

ولكن مبدأ الفصل لم يطبق تطبيقاً مطلقا بل أوجد له الدستور من الملطفات ما يخفف شدة تطبيقه

فليس هناك مانع فى الدستور من ان يعطى القانون حقوقاً جديدة لأي سلطة من السلطات كان يزيد اختصاص الهيئة القضائية فى مسائل تحقيق صفات أعضاء البرلمان أو تخويلهم حق الحكم فى الأعمال الادارية أو أساس الضرائب

وسيكون ترتيب بحثنا للمواضيع ترتيباً طبيعياً فنبدأ بحث هيئة الناخبين ثم السلطة التنفيذية فالسلطة التشريعية فالسلطة القضائية فالسلطة المؤسسة وأخيراً نعود إلى بحث حقوق الافراد

الباب الاول

هيئة الناخبين [1]

الفصل الاول

مبادئ تاريخية ونظرية

وجود الناخبين مرتبط أشد الارتباط بالحكومة النيابية فليس هناك محل لاجراء الانتخاب الا اذا كانت الحكومة نيابية أى أن الذى يشترك فى سلطان الدولة ليس كل فرد من الافراد مباشرة بل هم طبقة من الناس انتخبوا ليمثلوا الاخرين ، وكذلك سترتبط وجود الناجبين بمبدأ أن الامة مصدر السلطات لأنها لما كانت هى ولية امر نفسها ولما كان من المستحيل أن يقوم جميع الافراد بشئون الدولة معا فقد أصبح من الضرورى أن يشترك الافراد فى اختيار من يصلح للحكم مع جعله دائماً تحت رقابة الناخبين فى حدود القانون

ولم يكن هذا الحق يستعمل فى العصور القديمة لان الدول كانت صغيرة جدا وكان كثير من الافراد فى حالة الرق فأصبح عدد الاحرار الذين يمكنهم الاشتراك فى حكم البلاد قليلا فلم تظهر حاجة الى ادخال النظام النيابى وبعبارة أخرى كان نظام الحكم نظاما مباشرا

أما فى العصور الحديثة فان نظام الحكم المباشر أو الديمقراطية المباشرة لا يمكن تحقيقه الا فى بلاد ضيقة المساحة ذات قوانين بسيطة كبعض ولايات سويسرة

---

(١) المراجع

Ch. Benaist—De l'organisation du suffrage universel.Paris 1895

Prins.—La démocratie et le régime parlementaire

O.Orban-Le régime électoral belge 1900

L.Dupriez-L'onganisation du suffrage universel en Belgique

J. Barthélmy-L'Organisation du Suffrage.

فان القوانين تعمل فى جمعية مكونة من جميع المواطنين ويسمى هذه الجمعيات
Landsgemeinden

أما فى البلاد الاخرى فان كثرة اعمال الحكومات وشده تعقيدها تجعل الالتجاء الى الحكم المباشر ضربا من العبث

فليس لدى عامة الشعب من الفطنة والهدوء والاعتدال والشعور بالواجب ما يمكنهم من اتخاذ قرارات هادئة وعمل قوانين تفيد البلاد

وهذا هو الذى دعى الى وجود الديمقراطية غير المباشرة أو النيابية التى نشأت فى اوروبا ثم اتسعت وتقدمت ابتداء من القرن الثالث عشر . وقد وقف تقدمها نوعاما فى القرن السادس عشر لاستبداد ملوك ذلك العصر ولكنها لحسن الحظ استمرت فى انجلترا وبلغت أشد نموها ورقيها فى القرن السابع عشر والثامن عشر . وقد عادت فى أوروبا الحياة النيابية إلى ازهارها فى القرن التاسع عشر وها نحن نراها تمتد الى جميع الدول الاخرى فامتدت الى اليابان واستراليا والعجم والصين ومصر

وفى كل هذه الدول التجأ المصلحون الى مبادىء الانتخاب تحقيقا للحكم النيابى . نعم ان الشخص يمكن أن يكون ممثلا بغير أن ينتخب من ينوب عنه كما يحدث أيضا اذا كان فى النظام الانتخابى عيوب أن يقوم الانسان بنصيبه فى الانتخاب ولكن لا ينجح فى ايفاد ممثلة الى البرلمان ومع ذلك فانا نجد أن ادخال النظم الانتخابية حيز الطرق لتوسيع الحقوق السياسية

سبب الانتخاب : الانتخاب مثله كمثل كثير من النظم الهامه أصبح حقيقة واقعة قبل أن يشيد كنظرية . أماوقد تأيدحق الانتخاب وانتشر فى كثير من الدول وأصبح ثابتا لا يزعزعه مزعزع فقد حاول الناس ان يجدوا له تفسيرا مبنيا على العقل . وقد بحث استورت ميل فى حكمة مشروعية الانتخاب فذكر له المزايا الآتية [1]

(١) Le Gouvernement représentatif ص ٧٢ وما بعدها

١ ان الفرد خير من يحافظ على مصلحته وأ كبر ضمان للحقوق هو أن يخول صاحب الحق نفسه أن يتمسك بها وان يشترك فى القرارات التى تتخذ بشأنه

٢ ان الشعب الذى يبقى بعيدا عن الاشتراك فى مسائله العامة يفقد ملكة العمل ويقاوم كل اصلاح . أما اشتراكه فى اعمال بلاده العامة فانه ينمى فيه روح الوطنية ويبعث فى الأمة شعورا بقوتها وقيمتها بين الدول

٣ ان القوانين تكون أقرب للطاعة والاحترام اذا شعر الافراد بأن لهم يدا فى عملها وانها ليست مفروضة عليهم فرضا

حق الانتخاب — حق الانتخاب من الحقوق السياسية بل هو أهم الحقوق السياسية . والحقوق السياسية تؤدى الى اشراك الفرد فى استعمال السلطات العامة وتشمل هذه الحقوق حق الانتخاب وحق تولى الوظائف العامة

أما حق الانتخاب فيؤدى الى تمتع الفرد بالاشتراك فى اختيار الافراد الذين يباشرون أعمال السلطة العامة كأعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ ومجالس المديريات و البلديات

وحق تولى الوظائف يشمل حق انتخاب الشخص فى الوظائف النيابية وحق دخوله فى الوظائف العامة (مادة ٣ دستور) وليس حق الانتخاب من الحقوق الاصلية للفرد أى الحقوق التى تولد معه والا لوجب أن يعطى هذا الحق لجميع الافراد على السواء، وقد قال لامارتين دفاعا عن هذا المبدأ : « كل فرنسى بلغ السن فهو مواطن Citoyen وكل مواطن ناخب وكل ناخب صاحب سلطان والحق واحد للجميع وهو مطلق فليس لاى فرد أن يقول للآخر لى سلطان عليك فاعتبروا قوتكم وعدوا أنفسكم لاستعمال هذا الحق وكونوا جديرين بالتمتع بهذا السلطان» . ويكفى للرد على هذا النظرية الاعتبارات الآتية :

١ أن تقدم النظم النيابية هو ثمرة التطورات السياسية وتقدم المدنية

٢ إن الفرد يشترك فى الانتخاب بصفته مواطنا لا بصفته فرداً فلا يستمد هذا الحق من مجرد وجوده بل من الدستور ولمصلحة الدولة

ومن الصعب القول بأن حق الانتخاب من الحقوق الطبيعية التى لا غنى للانسان عنها لكى يقوم بوظيفته فى الحياة ، فالفرد محتاج للحكومة ولكن ليس له حق طبعى فى الاشتراك فى أعمال الحكم

وقد ذهب كثير من الكتاب ومنهم هربرت سبنسر الى ان الحقوق السياسية ليست حقوقا فى الواقع وانما هى وسائل يدافع بها الفرد عن حريته

٣ — ان الانتخاب العام ليس معروفا فى أغلب الدول الموجودة أو الخالية وقد تخلو منه دول عريقة فى الديمقراطية من التى تعترف بسلطان الأمة ، ويحرم كثير الافراد حق الانتخاب

وسنبحث فى فرصة أخرى كيف تطور حق الانتخاب فى مصر، وذلك عند شرحنا للنظم الدستورية السابقة على الدستور الحالى

الفصل الثانى

تكوين هيئة الناخبين

الفرع الأول

الاقتراع العام

من أهم قواعد الديمقراطية الصحيحة أن يكون افراد الدولة هم المعبرون عن ارادة الدولة ، ولكن هذا التعبير لا يكون عادة مباشرة بل بالواسطة لأن جمهور الناخبين لا يمكن جمعهم فى صعيد واحد للمناقشة والمداولة فى الأمور التى تعرض للدولة ليقرروا ما يرونه صالحا ، فلهذا نشأت الطريقة النيابية التى بمقتضاها ينيب عامة الشعب بعض أفراد ذلك الشعب ، ليعبروا عن ارادته ، وليقرروا ما يرونه فى مصلحته . وهذه العملية تفسر لنا كيف ان جميع السلطات مصدرها الأمة : لان الامة هى التى تنتخب نوابها وهؤلاء هم الذين يشرفون على شئونها

وقد نصت المادة الاولى من قانون الانتخاب ان « لكل مصرى من الذكور بالغ من السن احدى وعشرين سنة ميلادية كاملة حق الانتخاب »

ويتضح من ذلك أن المشرع لم يشأ أن يضيق على المصريين فى تمتعهم بهذا الحق لانه جعله عاما ولم يقيده بشروط مالية كما هو الحال فى بعض البلاد أو بشروط علمية كما هو الحال فى بلاد أخرى ، ولكنه فتح للمصريين الباب على مصراعيه وهذا هو الحل الوحيد الذى يتفق مع قاعدة ان جميع السلطات مصدرها الامة

ولم يكتف القانون بالنص على هذا الحق فى قانون الانتخاب الذى لم يخرج عن كونه قانوناً عاديا يسهل تعديله بل أراد ان يكون لهذه القاعدة - الاقتراع العام - أساس دستورى حتى لا تلعب بها يد الاهواء ، فنص الدستور فى المادة

٧٤ ان أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين ينتخبون بواسطة الاقتراع العام ، وكذلك نص فى المادة ٨٢ على ان مجلس النواب مؤلف من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب

وليس الاقتراع عاما فقط ولكنه ممنوح للافراد بطريق المساواة فلا يتمتع فرد بعدد من الاصوات أكثر من الآخر أى ان لكل فرد صوتا واحدا ، فلكل مصرى بالغ من العمر احدى وعشرين سنة صوت لا أكثر

هذه هى القاعدة العامة ولكن لا نزاع فى ان هناك حالات تجعل المشرع فى حل من حرمان بعض الافراد حقهم فى الانتخاب كان يكون الشخص عاجزا عجزا ماديا عن الحضور لمحل الانتخاب اذ أن القانون لا يجيز التوكيل فى استعمال هذا الحق لانه أوجب « على كل ناخب أن يتولى حقوقه الانتخابية بنفسه فى دائرة الانتخاب التى بها موطنه » فكل شخص لا يتيسر له ماديا الانتقال لمحل الانتخاب ليتولى حقوقه الانتخابية فانه يصبح عاجزاً عن تولى هذا الحق

كذلك تجمع كل الدول على حرمان بعض الافراد من حقوقها الانتخابية ، وأساس هذا الحرمان هو أن هؤلاء الافراد قد ارتكبوا ما يحط من شرفهم وما يجعلهم غير أهل للاشتراك فى أعمال بلادهم العمومية

وقد فرق القانون بين الحرمان المؤبد وهذا جعله خاصاً بمن يرتكب جرائم خطيرة لا يمكنه أن يكفر عنها بمجرد مضى الزمن، والى حرمان وقتى جعله من نصيب مرتكبى الجرائم التى تقل أهميتها عما تقدم ، أو لاولئك الذين يرى المشرع حرمانهم وقتياً من التمتع بهذا الحق. أما المحرومون من حق الانتخاب أبدا فهم

١ — المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنايات . ويجب الرجوع الى قانون العقوبات لمعرفة مدى هذا النص ، وقد نصت المادة العاشرة من قانون العقوبات أن عقوبات الجنايات هى الاعدام والاشغال الشاقة المؤبدة والاشغال

الشاقة الموقتة والسجن . فكل من صدرت عليه عقوبة جناية أصبح محروما من حقوق الانتخاب حرمانا أبديا

٢ — كذلك يحرم القانون من حق الانتخاب أبدا المحكوم عليهم فى جناية بعقوبة من عقوبات الجنح كان يكون ذلك لظروف مخففة أو لان المجرم من الاحداث أو لاى سبب آخر لان القانون أراد أن يرتب أثراً كبيراً على مرتكب الجناية سواء حكم عليه بعقوبة جناية أو بعقوبة جنحة لأن ذلك لا يخفف وقع جريمته ولا يجعله أهلا للتمتع بحقوقه الانتخابية

٣ — المحكوم عليهم فى سرقة أو لخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو اغراء شهود أو هتك عرض أو افساد أخلاق الشبان أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الحقوق العسكرية وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص عليه لاحدى الجرائم المذكورة

ولم يشأ المشرع أن يتعرض لمقدار العقوبة الصادرة فانه قد رتب الاثر الذى أراد ترتيبه عليها وهو الحرمان الدائم من حق الانتخاب سواء كان الحكم بالحبس أو بالغرامه لأن السارق وان حكم عليه بالغرامة فهذا لا يمنع أن نفسيته مدنسة وأن هناك خطرا من منحه حق الانتخاب

ولما كان يوجد بمصر كثير من الافراد صدرت عليهم أحكام من « جهات الحكم غير العادية » فقد أراد المشرع ألا يتركهم فى حالة ابهام لا يدرون أمحرومون هم من حق الانتخاب أم ما زال حقهم باقيا اعتمادا على أن الاحكام الصادرة عليهم لم تصدر من « جهات الحكم العادى » فنص على أن الحرمان لايكون الا فى حالة ما اذا كانت الجريمة التى صدر الحكم من أجلها تكون جناية من الجنايات المنصوص عنها فى قانون العقوبات أوفى جريمة من الجرائم الاخرى المذكورة بالفقرة الثالثة وطبقا للعقوبات المقررة لها بالقانون

ولما كان تطبيق هذا النص قد يترتب عليه حرمان أفراد ما كانوا يرتكبون هذه الجرائم في ظروفهم العادية بل قد يكونوا اضطروا الى ارتكابها لظروف وقتية فقد أحسن القانون بان جعل تقرير هذا الحرمان فى يد وزير الحقانية فموافقته ضرورية لحرمان الفرد من حقوقه فى الانتخاب

وكل من ذكرنا حرمانهم مؤبد. وقد يرتكب فرد من الافراد جريمة أقل خطورة من الجرائم المتقدمة أو تقوم به حالة عرضية تجعله غير أهل موقتاً لمباشرة حقوقه الانتخابية فهؤلاء لم يشأ القانون أن يحرمهم من حقوقهم حرمانا مؤبداً بل اقتصر على تقرير « ايقاف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لهم » وهؤلاء هم :

١ — المحجور عليهم وهؤلاء يوقف استعمال حقوقهم الانتخابية مادام الحجر قائما فاذا رفع الحجر فتعود اليهم حقوقهم كما كانت بغير توقف على اجراءات خاصة. كذلك المصابون بأمراض عقلية المحجوزون أى أن القانون لا يجعل مجرد العته سببا فى ايقاف استعمال حقوق الانتخاب بل يشترط أن يكون المصاب بمرض عقلى « محجوزا » كان يكون فى مستشفى المجاذيب أو دار خاص للعلاج وهؤلاء يبقى حقهم موقوفا إلى أن ينتهى « الحجز » فاذا ما أفرج عنهم فانه تعود لهم حقوقهم الانتخابية ، أما المعتوهون غير المحجوزين مهما كان عتههم ظاهراً فان لهم الحق فى الانتخاب وليس للجنة الانتخاب أن تمتنع عن أخذ أصواتهم

٢ — الذين أشهر افلاسهم. والافلاس نوعان افلاس بتقصير وافلاس بتدليس. أما المفلس بالتدليس فقد سبق القول انه من المحرومين أبدا من استعمال حقوقه الانتخابية ، أما الذين أشهر افلاسهم ولم يثبت عليهم التدليس فهؤلاء قد اكتفى المشرع بالنص على ايقاف استعمال حقوقهم الانتخابية وحدد ذلك بمدة خمس سنوات من تاريخ أفلاسهم. والحكمة فى معاملتهم هذه المعاملة أنهم أفراد وضعت فيهم ثقة دائنيهم فعبثوا بها وأهملوا فى ادارة شئونهم الخاصة اهمالا لم

يقتصر أثره عليهم بل تعداهم الى من وثق فيهم من الدائنين ، وأفراد هـذه حالتهم ليس من الحكمة أن يباح لهم الاشتغال بالمسائل العامة لاحتمال تقصيرهم فى هذه الحقوق تقصيراً يعود عليهم وعلى غيرهم من أبناء وطنهم بالضرر . وقد وجد المشرع من جهة أخرى أن فى حرمانهم من التمتع بحقوقهم الانتخابية حرمانا مطلقا عقوبة متناهية فى الشدة فاكتفى بايقاف هذه الحقوق خمس سنوات على أمل أن يكونوا قد اتعظوا بما أصابهم واقلعوا عن الاهمال والتقصير الذى سبب اشهار افلاسهم

٣ — المحكوم عليهم بغرامة تتجاوز جنيها مصريا أو بالحبس لمدة لاتزيد على شهر فى جريمة من الجرائم الانتخابية الآتية :

ا تعمد ادراج اسم فى جداول الانتخاب أو حذفه منها على خلاف أحكام القانون وكذلك تعمد اهمال الادراج او اهمال الحذف

ب التوصل الى ادراج اسم لاتتوفر فيه الشروط

ج استعمال القوة أو التهديد لمنع ناخب من استعمال حق التصويت أو لاكراهه على التصويت على وجه خاص

د شراء الاصوات أو بيعها ... الخ

ه نشر أخبار كاذبة عن سلوك أحد المرشحين

و ابداء الرأى فى الانتخاب مع العلم بأن الاسم مقيد بغير حق

ز ابداء الرأى باسم غيره

ح استعمال الحق فى الانتخاب أكثر من مرة

ط اختلاس أو اتلاف جدول الانتخاب أو ورقة انتخاب بقصد تغيير نتيجة الانتخاب

ى خطف الصندوق المحتوى على أوراق الانتخاب أو اتلافه أو افشاء سر ناخب بغير رضاه

ك احداث ضرر غير مشروع لناخب بسبب ابدائه رأيه

وجميع هؤلاء توقف حقوقهم الانتخابية لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائى اذا كانت العقوبة التى صدرت عليهم لا تتجاوز جنيهاً مصرياً أو الحبس شهراً ، واما ان تجاوزت العقوبة هذا القدر فان مدة الايقاف تكون عشر سنوات من تاريخ الحكم النهائى . وكذلك يوقف حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود فى الجيش أو فى البحرية الذين ليسوا فى الاستيداع أو فى اجازة حرة ويستمر هذا الايقاف ماداموا تحت السلاح . وكذلك تسرى هذه القاعدة على الضباط وصف الضباط والجنود فى البوليس أو فى مصلحة خفر السواحل أو فى أية هيئة ذات نظام عسكرى

وهؤلاء الاشخاص تدرج أسماؤهم فى جداول الناخبين ولكن حقهم يبقى موقوفا لانهم محرومون من مباشرة الحق لا من التمتع به . وهذه القاعدة عامة فى الدساتير الحديثة لان النظام العام يقتضى أن يكون رجال الجيش ابعد الناس عن التداخل فى المنافسات الانتخابيه والحزبية

ولكن يلاحظ أن القانون المصرى أ كثر توسيعاً لهذا الاستثناء من من القوانين الاخرى ، فان القانون الفرنسوى لايحرم مباشرة الانتخاب الا على رجال الحربية والبحرية (١) أما القانون المصرى فقد وسع المنع وجعله شاملا لرجال البوليس ولخفر السواحل وكل هيئة ذات نظام عسكرى كالخفراء النظاميين وهذا مبالغة فى الاحتياط

وحق الانتخاب قاصر على المصريين فليس للأجانب مهما كانت مصلحتهم حق الاشتراك فيه . ولكن لما كان لم يعمل بعد قانون للجنسية المصرية يتبين منه من هو المصرى فقد احتاط المشرع بأن نص فى المادة ٩٣ من قانون الانتخاب بأن يعتبر مصريا كل من ورد فى المادتين الأولى والثانية من الأمر العالى الصادر فى ٢٩ يونيه سنة ١٩٠٠ وذلك إلى أن يصدر قانون بشأن الجنسية المصرية

---

(١) مادة ٩ قانون ٢١ مارس سنة ١٩٠٥

أما الأشخاص الذين تعتبرهم المادتان المذكورتان مصريين فهم :

أولا — المتوطنون فى القطر المصرى قبلى أول ينايرسنة ١٨٤٨ سنة ١٢٦٤ هجرية وكانوا محافظين على اقامتهم فيه

ثانياً — رعايا الدولة العلية المولودون فى القطر المصرى من أبوين مقيمين فيه متى حافظ الرعايا المذكورون على محل اقامتهم فيه

ثالثاً — رعايا الدولة العلية المولودون المقيمون فى القطر المصرى الذين يقبلون المعاملة بموجب قانون القرعة العسكرية المصرى سواء بادائهم الخدمة العسكرية أو بدفع البدلية

رابعاً — الأطفال المولودون فى القطر المصرى من أبوين مجهولين ويستثنى من الأحكام المذكورة الذين يكونون من رعية الدولة الاجنبية أو تحت حمايتها

ونصت المادة الثانية أن يكون للرعايا العثمانيين المتوطنين فى القطر المصرى منذ أكثر من خمس عشرة سنة أن يصيروا مصريين وينالوا الحقوق الممنوحة فى قانون الانتخاب الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ (وبالتالى ينالون أيضاً الحقوق الممنوحة فى قانون سنة ١٩٢٣) إذا كانوا قد أعلنوا هذه الرغبة الى المحافظة أو المديرية الكائن فيها محل اقامتهم

هذه القيود التى يقيد بها « الاقتراع العام » فى الوقت الحاضر ، وقد كان المشرع المصرى دائماً كثير التسامح فى هذا الباب فما عهدناه قيد حق الاقتراع بقيود مالية أو علمية ، فقد كان حق الاقتراع عاما تحت نظام الجمعية التشريعية الذى أدخل سنة ١٩١٣ وتحت نظام مجلس شورى القوانين الذى أدخل سنة ١٨٨٣ وكذلك تحت نظام مجلس النواب المؤسس سنة ١٨٨٢ ومجلس شورى النواب المؤسس سنة ١٨٦٦ ، ولعل هذا راجع الى أن مصر لم تأخذ بأسباب الحكم الديمقراطى الا بعد أن نطور فى البلاد الاخرى وبعد ان أصبح

نقياً من تلك الشوائب التى كانت تختلط به فى القرون الوسطى

ويحسن بنا لكى نفهم « الاقتراع العام » حق الفهم أن نبحث الاطوار التى مر بها فى البلاد الاخرى وما هى الحالة التى وصل اليها أخيراً فى الدول المختلفة

الفصل الثالث

الاقتراع العام والدول الاجنبية

الاقتراع العام فى فرنسا : كان من المباحث الجليلة التى عرضت للامة الفرنسوية فى سنة ١٧٨٩ مبحث ما إذا كان مبدأ ان جميع السلطات مصدرها الامة ينبنى عليه حتما ان يتمتع كل افراد الشعب بحق الانتخاب . ولم يكن من رأى الجمعية الوطنية انهذين المبدأين متلازمان لأن الفكرة التى سادت فى ذلك العصر هى أن للدولة شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الافراد الذين يكونونها وإن لها إرادة مستقلة من ارادتهم وإن الناخبين ليسوا الا موظفين وظيفتهم اكتشاف هذه الارادة والتعبير عنها وإن المشرع حر فى أن يبين الشروط والاوصاف التى يجب أن تتوفر فى الناخب ، وتطبيقاً لهذا المبدأ قسم السكان إلى قسمين : قسم يتمتع بحق الانتخاب وسموا المواطنين العاملين Citoyens ctifs وقسم لا يتمتع بهذا الحق وسموا المواطنين السلبيين Citoyens Passifs والقسم الأول يجب أن تتوفر فيه شروط خاصة من حيث السن والمال (كأن يجب أن يدفع ضرائب مقررة توازى أجر عامل مدة ثلاثة أيام) وهؤلاء يقومون بانتخاب الناخبين المندوبين الذين يجب أن تتوفر فيهم شروط اضافية (امتلاك عقارات ريعها يعادل أجر عامل مائتى يوم) وهؤلاء المندوبون ينتخبون أعضاء البرلمان والموظفين الاداريين والقضاة ، أما أعضاء البلديات وقضاة المصالحات ، فكانوا ينتخبون بمعرفة ناخبى أول درجة

وفى سنة ١٧٩٢ اضطرت الجمعيـة التشريعية تحت تأثير الفتنة أن تلغى الفروق القديمة بين المواطنين العاملين وغير العاملين ، وأباحت حق الانتخاب لكل فرنسى بالغ سناً معينة يعيش من ثمار عمله بشرط ألا يكون من طبقة الخدم وبذلك أصبح الاقتراع عاماً حقيقة ولو انه استمر بدرجتين

وفى سنة ١٧٩٣ صدر دستور جديد متأثر بنظريات روسو معلناً أن الاقتراع العام نتيجة لازمة لمبدأ ان جميع السلطات مصدرها الأمة ، وانبنى على ذلك أن زالت بقية القيود الموضوعة على الاقتراع العام ، وأصبح هذا الحق ثابتاً لكل فرنسى ، وأصبح الانتخاب مباشرا أى بدرجة واحدة بعد ان كان بدرجتين ، ولم يتسع الوقت لتطبيق هذا الدستور بسبب صدور دستور السنة الثالثة للثورة الذى رجع الطريقة القديمة طريقة الانتخاب بدرجتين مع اشتراط بعض القيود المـالية

ولما لم تنتج هذه الطريقة الثمرة المقصودة حدثت ثورة ١٨ بروميير (شهر الضباب) فى السنة الثامنة للثورة ، وحاولت انشاء نظام يوفق بين مظاهر الحكم الديمقراطى ولـكنه يقضى عليه فى الواقع وقد تمكن « سايس » Sieyès من رجال الثورة على تقرير هذا النظام الذى بناه على تلك القاعدة الجوفاء قاعدة « ان الثقة يجب أن تأتى من أسفل وان السلطة يجب ان تأتى من أعلى» وتتلخص هذه الطريقة فيما يأتى :

ينتخب سكان كل مركز عشرة فى المائة منهم وهؤلاء يكونون قائمة المركز وجميع الأفراد الذين أصابهم الانتخاب فى المديرية ينتخبون عشرة فى المائة منهم وهؤلاء يكونون قائمة المديرية ، وجميع الافراد الذين أصابهم الانتخاب وقيدوا فى قائمة المديرية ينتخبون عشرة فى المائة من بينهم وهؤلاء يكونون قائمة الدولة ، وتختار الحكومة للوظائف من بين هذه القوائم المختلفة ، فان كان المراد اختيار

موظف للمركز فيختار من قائمة المركز وان كان المراد اختياره للمديرية يختار من قائمة المديرية وهكذا

الاقتراع العام فى الدول الاجنبية الاخرى — قد اتخذت أغلب الدول فى الوقت الحاضر نظام الاقتراع العام قاعدة لها ، فهو القاعدة الأساسية فى جميع دول أمريكا ، وان كان هناك ميل ظاهر الى حرمان من يجهل القراءة والكتابة من التمتع بهذا الحق

أما فى أوربا فان أغلب الدول تسير على قاعدة الاقتراع العام ، فقد أدخل الى اليونان بدستور سنة ١٨٦٤ ، وفى سويسرة انشئ بالمادة ٤٣ من دستور سنة ١٨٧٤ ، وفى اسبانيا أدخل مبدئياً فى سنة ١٨٦٩ ثم ألغى فى سنة ١٨٧٧ ، وأخيراً أعيد فى سنة ١٨٩٠ ، وفى بلجيكا أدخل سنة ١٨٩٣ ولكنه فيها مخفف بنظام تعدد الأصوات [١]

وفى فنلاندة الاقتراع عام للرجال والنساء بمقتضى قانون سنة ١٩٠٦ ، وفى نروج أدخل الاقتراع العام بقانون ٢٩ مارس سنة ١٩٠٦ ، وفى السويد أصبح الاقتراع عاماً من سنة ١٩٠٩ ، وفى النمسا أدخل هذا النظام فى سنة ١٩٠٧ ، فأحدث تغييراً كبيراً عن الحالة السابقة عليه ، وفى ايطاليا أدخل هذا النظام فى سنة ١٩١٢ ولكنه يفرق فى الافراد الذين يتراوح سنهم بين ٢١ و ٣٠ فلا يتمتع منهم بحق الانتخاب الا من كان موظفاً أو حائزا على دبلوم أو من يؤدى امتحانا خاصا ، وكذلك من يدفع ضرائب معينة ، أما من يزيد سنهم عن الثلاثين سنة فلهم يتمتعون بحق الانتخاب حتى ولو كانوا أميين ، وفى الدانمارك يبيح

---

(١) ازمان طبعه سادسه ص ٣٧٩

دستور سنة ١٩١٥ حق الانتخاب لكل فرد من الجنسين بالغ سنه ٢٥ عاماً ، وفى ألمانيا ينص دستور سنة ١٩١٩ مادة ٢٢ على ان النواب ينتخبون بالاقتراع العام المباشر ويتمتع بهذا الحق كل ألمانى أو ألمانية بلغت سن العشرين [١]

وفى هولاندة قد وسع حق الانتخاب كثيراً فى سنة ١٨٩٦ وان كان مازال مقيدا ببعض القيود المالية

وفى الروسيا أرسلت الحكومة الموقتة فى اليوم التالى لثورة ١٥ مارس سنة ١٩١٧ منشورا الى الشعب الروسى تقول فيه أنها تنوى عقد جمعية مؤسسة على أساس الاقتراع العام

---

(١) انظر René Brunet - La Constitution Allemande du 11 Août 1919

الفصل الرابع

تولى الانتخاب — قوائم الانتخاب

لكى يتولى الانسان حقه فى الانتخاب لا بد من توفر شرط أساسى وهو قيد الاسم فى جدول الانتخاب . فان كانت كل الشروط التى يطلبها القانون متوفرة فى شخص ولكنه مع ذلك غير مقيد فى جدول الانتخاب فلا يمكنه تولى الانتخاب وإن كان لا يعتبر محروماً من الانتخاب

وحكمة ذلك واضحة جلية لأن الشخص الذى يتولى الانتخاب يشترك فى عمل من أعمال السلطة العامة وبعبارة أخرى يمكن اقول بأن الانتخاب وظيفة عمومية وكل من يريد أن يتولى وظيفة عليه أن يثبت ان الصفات التى يشترطها القانون لتولى هذه الوظيفة متوفرة فيه ، وقد رأى القانون أن يكون هذا الاثبات بشكل خاص تتوفر فيه الثقة وهو أدراج الاسم بجدول الانتخاب

وقد نص القانون المصرى على هذه القاعدة فى المادة ١٨ من قانون الانتخاب ونص على أنه لكل من أدرج اسمه فى جدول الانتخاب الحق فى الاشتراك فى الانتخاب ولا يجوز لأحد الاشتراك فيه ما لم يكن مقيداً فى الجدول . ومفهوم هذه المادة أن كل فرد أدرج اسمه فى الجدول ولو بغير حق له أن يشترك فى الانتخاب ولا يجوز لأى فرد أهمل اسمه ولو بغير حق أن يشترك فى الانتخاب ، وذلك راجع الى ان القانون أوجد طريقة مخصوصة لاثبات توفر الشروط فى الناخب وهى قيد الاسم فى الجدول فلا يمكن اثبات توفر الشروط بأية طريقة أخرى

تحريم قيد الاسم فى أكثر من قائمة — قد نص القانون فى المادة الثالثة على ان الناخب لا يجوز له أن يعطى رأيه أكثر من مرة واحدة فى الانتخاب

الواحد ، وهذا التحريم يقتضى ضمناً تحريم درج الاسم فى أكثر من قائمة واحدة لأن هذه العملية ما هى الا مقدمة لمحاولة اعطاء الرأى أكثر من مرة فى انتخاب واحد

ولكن قد يحدث أن يدرج اسم شخص فى قوائم متعددة على غير علم منه كأن يقيد اسمه فى محل اقامته ومحل عمله. ولم يبين القانون ماهى الطريقة التى تتبع فى مثل هذه الاحوال كما بينها القانون الفرنسوى الذى أجاز لاى ناخب لاحظ أن أسم أحد الناخبين مقيد فى أكثر من جدول واحد أن يطلب الى لجنة المراجعة تخيير ذلك الشخص بين القوائم المختلفة ليختار احداها

<u>تحريم اعطاء الرأى مرتين فى انتخاب واحد</u> — بينا أن القانون حرم فى المادة الثالثة على الناخب أن يعطى رأيه مرتين فى الانتخاب الواحد ، وقد وضع الشارع عقوبة لهذه الجريمة فنص المادة ٨١ ثالثا على عقاب « كل من استعمل حقه فى الانتخاب أكثر من مرة واحدة فى انتخاب واحد »

وهذا يتفق تمام الاتفاق مع القاعدة العامة التى بنى عليها القانون المصرى والتى لا تعطى لاى ناخب أكثر من صوت واحد ، فاذا تهاون المشرع مع من يعطون رأيهم أكثر من مرة واحدة تكون النتيجة أن بعض الافراد يتمتعون بصوت واحد بينما غيرهم يتمتع بعدة أصوات بغير سبب يبرر هذا التمييز

وقد سار القضاء فى فرانسا على تفسير هذه المادة تفسيراً شديداً ، فانه لا يقتصر على عقاب من يتجارى على ابداء رأيه مرتين فى الانتخاب الواحد بل يوقع العقاب على من يبدى رأيه أول مرة فى احدى الدوائر ثم يبدى رأية مرة أخرى فى دائرة ثانية يكون اعيد فيها الانتخاب لعدم توفر الاغلبية المطلقة فى انتخاب المرة الأولى. ويتلخص هذا المبدأ القانونى فى انه يرتكب جريمة ابداء الرأى مرتين كل من يصوت فى ظروف ما كان فى وسعه أن يعملها لو لم يكن مقيداً فى أكثر من دائرة واحدة (1)

(1) Cass, 21, 1, 1897 S, 97. I. P 253

الفصل الخامس

مراجعة جداول الانتخاب

لايكفى أن تعمل جداول الانتخاب مرة واحدة بل لابد من أن القانون يبين الطريقة التى تراجع بها هذه الجداول لتكون دائماً شاملة لجميع من تتوفر فيهم شروط الانتخاب . كذلك يجب الايسهل القانون الطريق للوزارة القائمة بأن تجعل من مراجعة جداول الانتخاب طريقاً لمحاباة أصدقائها وحرمان خصومها ومن أجل الوصول إلى هذين الغرضين نجد أن القانون وضع قاعدتين أساسيتين وهما « دوام » جداول الانتخاب « ومراجعة هذه القوائم مراجعة دورية »

قوائم الانتخاب دائمة — قلنا إن الغرض من دوام قوائم الانتخاب هوعدم تمكن الحكومة القائمة من العبث بهذه القوائم وتعديلها طبقا لاهوائها . وينبنى على هذه القاعدة أن قائمة الانتخاب متى عملت لأول مرة فقد تعلق بها حق الاشخاص الذين وردت أسماؤهم فيها وليس للحكومة أن تعدلها إلا بطريق المراجعة السنوية. والواقع هو أن قانون الانتخاب الجديد لم يأمر بانشاء جداول جديدة بل اكتفى بأن أمر بتصحيح وتكملة الجداول القديمة التى حررت فى أول عهد انشاء الجمعية التشريعية سنة ١٩١٣ والتى كانت تراجع سنويا من عهدها الى الآن . وقد نص القانون على هذا المبدأ — دوام جداول الانتخاب ، بالمادة ٧ التى جاء فيها « يكون بكل مدينة أو قرية تابعة للمديرية جدول انتخاب دائم . . . . الخ »

المراجعة الدورية لجداول الانتخاب — لكى تكون الجداول دائماً حاويه لجميع الأشخاص الذين لهم بحق الانتخاب أوجب القانون مراجعة هذه القوائم مراجعات سنوية : وقد نص بالمادة ١٦ إنه « على اللجان أن تراجع فى شهر

ديسمبر من كل سنة جداول الانتخاب لتضيف اليها

أولا — أسماء الذين أصبحوا حائزين للصفات المطلوبة التى يشترطها القانون لتولى الحقوق الانتخابية

ثانيا — أسماء من أهملوا من غير حق فى المراجعات السابقة وتحذف منها :

أولا — أسماء المتوفين

ثانيا — أسماء من فقدوا الصفات المطلوبة منذ آخر مراجعة أو من كانت أسماؤهم أدرجت بغير حق

وبعد ان تتم مراجعة الجدول على هذه الصورة يعرض بنفس الطريقة التى شرحناها فيما تقدم

الفصل السادس

عملية الانتخاب

يقتضى قانون الانتخاب المصرى أن يكون انتخاب اعضاء مجلس النواب بدرجتين وأعضاء مجلس الشيوخ بثلاث درجات

وقد بينا فى القسم الاول من هذا الكتاب ماهى المزايا التى ينسبونها الى تعدد درجات الانتخاب

وكيفية انتخاب الدرجتين هى أن الناخب المدرج اسمه فى جدول الانتخاب لايتمتع بحق انتخاب عضو البرلمان فى دائرته مباشرة وأنما يحق له فقط أن ينتخب مندوبا

فكل ثلاثين ناخبا ينتخبون مندوبا واحدا من بينهم ، وقد اوجب القانون أن يراعى فى تقسيم الناخبين الى أقسام ثلاثينيه التجاور فى السكن

ولكى يفيد انتخاب الدرجتين الفائدة المطلوبة وجب أن يتطلب القانون

فى المندوبين شروطا أشد من الشروط التى يشترطها فى الناخبين ، وقد اكتفى القانون باشتراط بلوغ المندوب سن الخامسة والعشرون سنة ميلادية

والمندوب الذى ينتخب عن قسم من الاقسام يظل حافظا لهذه الصفة خمس سنوات ، فاذا دعت الحال لاجراء انتخابات جديدة لخلو أووفاة أواستقالة فلا لزوم لاجراء انتخاب مندوب جديد بل يدعى المندوبون الذين فازوا عند الانتخاب العام لينتخبوا النائب فى الدائرة التى خلت

ولكن القانون من جهة أخرى أعطى سلاحا للناخبين يمكنهم من استبدال مندوبهم ان وجدوا فى ذلك مصلحة لهم فقد أباح لناخبى القسم أن يطلبوا عمل انتخاب جديد لابدال مندوبهم اذا طلب اغلبية ناخبى القسم ذلك . ويقدم الطلب الى المدير أو المحافظ فى ظرف خمسة أيام من نشر المرسوم أو القرار الخاص بتحديد ميعاد الانتخابات العامة أو التكميلية (مادة ٢٤ انتخاب)

وقد قلنا فيما تقدم أن انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ يكون بثلاث درجات ولذلك أوجب القانون أن كل خمسة مندوبين ينتخبون من بينهم أو بين من يمثلونهم من الناخبين مندوبا لانتخاب عضو مجلس الشيوخ واشترط فى مندوب المندوب أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة (مادة ٢٦ انتخاب) [١]

---

(١) راجع فيما يختص بتفصيلات الانتخاب ولجانه مواد قانون الانتخاب

الباب الثانى

السلطة التنفيذية والادارية

تمهيد

اهمية السلطة « التنفيذية » — : نبدأ شرح السلطات تفصيلا بالسلطة التنفيذية أى سلطة الحكومة والادارة بالنسبة لاهمية الاعمال التى تقوم بها هـذه السلطة . وقد اعتاد الكتاب خصوصا فى الدول الجمهورية الى اعطاء محل اظهر فى شروحاتهم للسلطة التشريعية مرجئين الكلام على السلطة التنفيذية الى ما بعد ذلك،وهم لاشك يرمون الى تأييد المبدأ الذى يرمى الى جعل السلطة التشريعية أم السلطات لانها نائبة عن الامة رأساً

ولكنا سنتبع الترتيب الذى ورد فى الدستور فنبدأ بدراسة السلطة التنفيذية أولا

نصت المادة الاولى من الدستور ان حكومة مصر ملكية وراثية وشكلها نيابى

وهذه المادة تبين بوضوح الصفات البارزة لهيئة نظام الحكم فى مصر وهى:

١ — وحدة الرئيس الاعلى ، وعبر عن ذلك بان الحكومة ملكية

٢ — الوراثة ، أى ان حق الملك ينتقل بالوراثة بحسب نظام خاص

٣ — تحديد حقوق الملك : أى ان الملك لايباشر سلطته بمفرده وانما يشترك معه نواب الامة

وقد نصت المادة ٢٩ دستور ان « السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور

فالحكومة اذن حكومة ملكية دستورية

على ان هناك مميزا هاما لم يذكره الدستور فى هذه المادة وان كان تعرض له يشرح اوفى فى مقام آخر وهو ان حكومة مصر حكومة برلمانية أى ان وزارتها مسئولة امام البرلمان

المميزات الهامة لنظام السلطة التنفيذية — الملك رئيس الدولة الاعلى ومعنى ذلك انه رئيس السلطة التنفيذية والادارية . فبينما السلطة القضائية موزعة بين عدد كبير من القضاة وبينما السلطة التشريعية موزعة بين عدد كبير من الاعضاء موزعين على مجلسين نجد ان السلطة التنفيذية محصورة فى شخص واحد هو الملك

والملك لايقوم باعمال هذه السلطة بمفرده ولكن يعاونه فى ذلك الوزراء وطائفة كبيرة من الموظفين والمستخدمين الذين يكثر عددهم كلمازادت الحكومة فى وظائفها واعمالها

فظاهريا الرئيس التنفيذى واحد وان كان الواقع هو ان الذين يباشرون هذه السلطة آلاف من الافراد يوجههم فى اعمالهم افراد قليلو العدد وكلهم مرتبين بعضهم فوق بعض درجات ومتصلين بسلطات مركزية وهذه تتصل مباشرة بالرئيس الاعلى

ولم يبن هذا النظام على بحث علمى ولكنه وليد التطورات التاريخية وسنبين طبيعة اعمال السلطة التنفيذية ثم نحاول درس طبيعة هذه السلطة من الوجهة العلمية . فانا اذا عرفنا ما هى الاعمال الهامة التى تقوم بها هذه السلطة يمكننا أن نبحث حقيقة النظام الذى يجب أن تكون عليه ؛ذلك النظام الذى يجب ان يكفل قيامها بوظائفها واعمالها خير قيام

الفصل الاول

وظائف أعمال الحكومة والادارة

اعتاد الناس على تسمية الحكومة بالسلطة التنفيذية . وهذه التسمية معيبة لأنها لا تدل دلالة صحيحة لا على صفة الحكومة ولا على علاقتها الحقيقية بالمحاكم والسلطة التشريعية . فاذا قصرنا تسميتها على السلطة التنفيذية فان فى ذلك تنقيصا لوظيفتها لأن المنفذ عمله أقل من المقرر ، فالانسان أما أن ينفذ قرارا اتخذه هو بنفسه أو أنه ينفذ قرارا صادرا من شخص آخر وفى كلتا الحالتين فان اتخاد القرار أهم بكثير من تنفيذه . والواقع أن اعمال الحكومة أعمال أولية لا ثانوية فهى تقرر وتعبر عن ارادتها وتأمر وتنهى وأوامرها مطاعة غالبا بغير ضرورة الالتجاء الى القوة المادية ، فاذا استلزمت الحال استعمال القوة لتنفيذ أوامرها فهى فى الغالب تعهد بذلك الى طائفة من صغار عمالها كرجال الشرطة . ونحن اذا نظرنا الى المسألة من وجهة أن الحكومة تنفذ قرارات سلطة أخرى فالتسمية معيبة لأن وظيفة الحكومة ليست قاصرة على تنفيذ أوامر معينة صريحة صادرة من السلطة التشريعية بل أنها تقرر قرارات صريحة صادرة منها بحرية تامة ، وتفاوض مع الدول وتعقد معها المعاهدات ، وتعطى سلطة اجراء التحقيقات لموظفيها وتتخذ ما تراه لازما من الاجراءات لصيانة الأمن ، وتبتكر كل ما تراه مفيدا لمصلحة المجموع ، وتعين الموظفين فى الوظائف ولها التصرف فى الجيش وكل هذه الأعمال ليست أعمال تنفيذ فحسب .

وكذلك هذه التسمية خطأ اذا أردنا أن نطبقها على تنفيذ الاحكام القضائية ، فان تنفيذ الاحكام من عمل السلطة القضائية الى وظيفتها توزيع العدالة والتى لا تطلب مساعدة الحكومة الا اذ عجزت هى عن تنفيذ الحكم فالعلاقة بين الحكومة والسلطة القضائية ليست علاقة سيد بخادمه

فالذى يميز الحكومة عن السلطات الأخرى ليس هو تنفيذها للقوانين أو للأحكام وانما هو سلطتها فى أنها تصدر الأوامر بما تراه عادلا ومفيدا فى كل حالة على حدتها وحقها فى ان تحمى المجموع من هجمات الافراد وتتقى المضار وتمثل الأمة وبجموع هذه السلطات كان يسمى عند الرومان Imperium

فاذا قارناها بالسلطات الأخرى عدا السلطة التشريعية وجدنا أنها هى السطة الوحيدة التى لها حق الأمر والحكم

أعمال التنفيذ : التنفيذ بمناه الحقيقى عمل مادى ليس خاصا بسلطة دون أخرى بل يمهد تحت اشراف السلطات كلها الى عمال هم رجال السلطة العامة . وما يمكن أن يقال هو أن الحكومة مكلفة باداء بعض الأعمال التى تؤدى الى تنفيذ القوانين كتعيين الموظفين واصدار القرارت والاستيلاء على ما يطلب القانون الاستيلاء عليه واصدار اللوائح والوصاية على الهيئات المحلية و بتأديب الموظفين

أما تنفيذ القوانين فهو عبارة عن القيام بالأعمال التى تأمر بها والامتناع من الاعمال التى تنهى عنها والتنفيذ بهذا المعنى عمل من أعمال الافراد والهيئات المحلية كعمل جدول الانتخاب والسلطة التشريعيه نفسها (كتنفيذ الدستور) والسلطة القضائية (كتنفيذها قوانين المرافعات)

ولو أنا اخرجنا أعمال التنفيذ البحت من أعمال الحكومة الا أننا نرى أن من أخص واجباتها السهر على تنفيذ القانون

والسهر على تنفيذها يقتضى السهر على اصدارها promulgation ونشرها publication وتوصيلها الى الهيئات والموظفين والسهر على تفسيرها بطريق التعليمات والمنشورات واعطائها الاثر الذى يترتب عليها باجراء التعيينات واصدار القرارات واصدار اللوائح

ويرجع بلنتشلى اعمال الحكومة الى ثلاثة

١ — تمثيل الدولة فى علاقاتها مع الدول الاجنبية

٢ — تسيير سياسة الدولة العامة من الداخل

٣ — الادارة أى تداخلها فى تفصيلات المسائل

فتمثيل الدولة ينطوى تحتــه حق ارسال المعتمدين وقبول معتمدى الدول الاجنبية وحق اعلان الحرب او عمــل الصلح بالقيود الواردة فى الدستور وحق المفاوضة فى المعاهدات مع تبليغها فى بعض الاحوال الى البرلمان للتصديق عليها

وتسيير السياسة العامة للدولة من الداخل هو أهم أعمال الحكومات وارفعها ، فالملك والوزراء مشرفون على جميع الاعمال العامة ويمثلون السـلطة ويديرون دفة السياسة ويقترحون القوانين ويوعزون الى الجهات الادارية بعمل مايرونه مفيدا للدولة

اما الادارة فهى اصعب الحقوق تعريفا وهى عبارة عن القيام باعمال سريعة مستمرة خاصة بتنظيم المصالح العامة . فلابد لـكل دولة من ان يوجد فيها مجالس نيابية وقضاة وجيش وبحرية ووسائل نقل وتمثيل سياسى وقنصلى وبوليس وتعليم وأملاك عامة . فالمشرع يبين اما باصـدار اوامر عامة (قوانين) أو بمجرد تخصيص مبلغ فى الميزانية كيف تنشأ المصالح العامة وكيف تسير فى اعمالها ولـكن هذه القوانين وهذه الاعتمادات لابد لنفاذها من أن تقوم الحكومة بتنفيذها فلا يكفى عمل القانون بل لابد من تطبيقه وتنفيذه . كذلك لابد من انتخاب أعضاء البرلمـان ومن تعيين الموظفين الذين لاينص القانون على جعلهم بطريق الانتخاب وان يجنـد الشـبان للخدمة العسكرية وان تجهز الجيوش بما يكفى لتموينها وان تدار الاملاك العامة ويرادعليها ويشرف على صيانتها ويدافع عنها من انتهاك حرمتها وان تنشأ المدارس والمعـامل ودور الحكم والمحاكم والسجون وان ينشأ نظام البوليس وان تجمع الضرائب وان تصرف فى وجوه صرفها المتعددة وكل هذا من أعمال الادارة

ويمكن تقسيم اعمال الحكومة الى اربعة اقسام

اعمال البوليس أى حفظ الامن الداخلى
الاعمال الداخلية
الاعمال السياسية
الاعمال الادارية

ولا يدخل فى هذه الاقسام الاعمال التى تعملها الحكومة فيما يختص بالتشريع ويدخل ضمن هذا فضلا عن الاعمال التشريعية البحتة الاعمال التى جرت العادة باعطائها شكل القانون كمنح الجنسية والتصديق على الميزانية ، كذلك لا يدخل هذا التقسيم نصيب الحكومة فى الاعمال القضائية وهذه سنبحثها عند دراسة السلطة القضائية

ولنشرح كل عمل من هذه الاعمال على حدة

اعمال البوليس — لانزاع فى أن حماية الدولة من الاعتداء الخارجى والمحافظة على الامن والنظام فى الداخل من أهم الاعمال التى تقوم بها الحكومة فضلا عن انها من الاعمال الاساسية التى لايمكن للحكومة ان تتركها للافراد أو للهيئات الخاصة كما انه لايجوز لها أن تتركها لدولة أجنبية

ولا يقتصر الامن والنظام فى الداخل على الهدوء والسكينة بل يشمل الاطمئنان المادى لكل فرد على حريته وملكيته وصحته وأخلاقه . فعناية الحكومة بهذه المسائل كلها تدخل تحت اعمال البوليس

وهذه الاعمال وأن كانت تنظم فى كثير من الاحيان بواسطة القانون وبواسطة أحكام القضاة الا أن الحكومة أكثر نشاطا فى تنظيمها وهى تجرى ذلك التنظيم بطريقين

١ — بواسطة لوائح البوليس التى تصدرها
٢ — بواسطة القرارات والاجراءات الخاصة التى تتخذها

أما لوائح البوليس — سواء التحق بها جزاء جنائى أو لم يلحق بها — فهى شبيهة

بالقوانين فى شكلها لأنها عبارة عن أوامر عمومية ملزمة لجميع الافراد ولكنها تخالف القوانين فى انها أقل منها ثباتا وفى انه يراعى فيها ظروف الزمان والمكان، فقد تطبق لائحة فى منطقة بالنسبة لظروفها ولا تطبق فى اخرى ، وقد تطبق فى وقت دون وقت أخر وهى سهلة الاصدار سهلة الالغاء والتعديل لا تحتاج اشغال السلطة التشريعية ويكفى فيها أن تصدرها الحكومة (السلطة التنفيذية)

ومن الاسباب التى تدعو الى ترك هذه المسألة للحكومة مع انها ظاهريا من أعمال التشريع ان المشرع ليس لديه من الوقت ما يكفى لبحث التفصيلات وهذه التفصيلات قد يظهر العمل عيوبها أو ضرورة تغييرها فمن الحكمة ترك هذه المسائل للحكومة التى هى اكثر مرونة من السلطة التشريعة والتى يمكنها أن تعدل وتغير فى اللوائح توصلا للمنفعة العامة بغير أن تعتدى على المبادىء العامة التى وضعتها السلطة التشريعية

أما القرارات والاجراءات الخاصة فيرجع تركها للحكومة الى عدم كفاية اللوائح لتنظيم كل الأمور فلابد من أن يترك للحكومة الحرية فى اتخاذ القرارات والاجراءات التى تراها فى أحوال معينة بغير اضطرارها الى أن تعمل لذلك لائحة عامة

فاذا طلبت حكومة أجنبية من الحكومة المصرية تسليم مجرم فان الحكومة تقرر تسليمه أو عدم تسليمه وهى التى تقرر الشروط الواجبة توفرها فى المحلات المضرة بالصحة حتى تصرح باقامتها وغير ذلك

الاعمال الداخلية : ثانى أقسام الأعمال التى تقوم بها الحكومة (السلطة التنفيذية) والمقصود بذلك كل الاعمال التى تقوم بها الحكومة تنظيما لادارة أعمالها : ويدخل فى هذا التعيينات الادارية والمنشورات أو التعليمات التى ترسلها الجهات الرئيسية لفروعها وبالجملة كل ما يختص بادارة الموظفين لاعمالهم وكل الأعمال التى تهم الادارة فى داخليتها كنقل الموظفين وتوزيع الاعمال عليهم وتحديد دوائر اختصاصهم وتأديبهم وإيقافهم وعزلهم

الاعمال السياسية : ثالث الأقسام التى قسمنا اليها أعمال الحكومة هى الأعمال السياسية فيدخل فيها دعوة الناخبين ودعوة الهيئات النيابية للاجتماع وحلها واعمال الرقابة التى تباشرها السلطة المركزية على الهيئات الادارية المحلية

الاعمال الادارية — هى كل عمل تقوم به الحكومة سواء كان صادراً عنها باعتبارها صاحبة الولاية العامة أو باعتبارها مدبرة لاموال الدولة العامةخاص بتنظيم أو انشاء للصالح العامة أو بتملك أو تحسين الاملاك العامة الاخرى

والبحث فى هــذه المسائل تفصيلا داخل فى نطاق القـانون الادارى فلا نتعرض له هنا

الفصل الثامن

النظام الملكى

الفرع الاول — وحدة الرئيس الاعلى

« الثانى — النظام الوراثى

« الثالث — اختصاصات الملك

« الرابع — الدائرة الخاصة ومخصصات الملك

الفرع الاول

وحدة الرئيس الاعلى

حكومة مصر حكومة ملكية ، أى ان الذى يحكمها هو فرد واحد وهو الملك

وقد كان مونتسكيو يرى ان السلطة التنفيذية تقوم بوظيفتها خير قيام اذا كان على رأسها فرد واحد

وقد علل هذا بانه متى كان على رأس الحكومة فرد واحد فانهذا يسهل على الحكومة مأمورية حماية الدولة من الهجوم الخارجى ويساعد على تنفيذ القانون تنفيذا دقيقا وعلى حماية الحرية ضد مطامع من يطمعون فى حكم البلاد وعلى العموم

فوجود ملك على رأس الحكومة مانع للفوضى وللانقسام

والصفات التى تجعل مركز الرئيس الاعلى قويا هى الوحدة والثبات ووسائل الحكم التى تحت تصرفه وأخيراً سلطاته الكافية

فالوحدة نتيجتها الحزم وسرعة اتخاذ القرارات والنشاط فى تنفيذها مع الاحتفاظ بسريتها

اما تعدد الرئيس الاعلى فخطره عظيم وتاريخ الرومان أعظم شاهد ، فكم جر عليهم من المتاعب اختلاف الرؤساء المتعددين والحكام العسكريين . وسبب هذا واضح وهو اننا اذا احلنا عملا واحدا على أكثر من شخص واحد فهناك خطر اختلاف الاراء وما يتبع ذلك من خلاف حاد وعداء متبادل يترتب عليه نقص فى الحكام وتراخ فى سلطتهم . فاذا أصابت هذا المساوئ مركز الرئيس الاعلى فقد يستحيل اتخاذ قرارات حاسمة فى أوقات الحرج وربما ترتب على ذلك هدم كيان الدولة ، ناهيك بما يترتب عليه من انقسام الافراد الى أحزاب ينتسب كل حزب منهم الى أحد الرؤساء ويبلغ الخلاف بينهم درجة كبيرة حتى يتعسر التوفيق بينهم ويكون على رأس كل حزب من الاحزاب رئيس له صوت فى ادارة شئون البلاد العليا

قد يعترض على ذلك بان الهيئات التشريعية مكونة من أشخاص متعددين ولكن لا يترتب على تعددهم هذه المضار والجواب على ذلك ان السلطة التشريعية بعكس السلطة التنفيذية يضرها ان تكون محصورة فى يد واحده ، لان تعدد القائمين بالتشريع يستلزم البطء فى التقنين ويستلزم شدة المناقشات التى يتبين منها مواضع ضعف القوانين المراد اصدارها فلا تصدر القوانين الا بعد ان تكون قلبت على كل وجوهها

اما الخلاف فى شئون السلطة التنفيذية فلا يجر الا وبالاً ، وأشد ما يكون هذا الخطر فى وقت الحروب والازمات الخطيرة فان تعدد الرؤساء يقضى ولا شك

على كل أمل فى انتجاح وقد أيدت الحوادث أخيرا صدق هذه النظريات فى الحرب العالمية الكبرى فان الدول المتحالفة مع كثرة عددها ووفرة رجالها وذخائرها فطنت الى ان تعدد القيادة مضيع لجهودها ولذلك عولت على توحيد القيادة فكان ذلك سببا من أسباب نجاحها

ومن عيوب تعدد الرؤساء التنفيذيين توزيع المسئولية بينهم اذ يصبح من المستحيل معرفة المسيء من المحسن لان كلا منهم يرمى التهمة على زميله فلا يمكن الوصول لمعرفة المخطىء الحقيقى وتوقيع مايستحقه من العقاب

أما الاستاذ أسمان فانه يعطى الحجج الاتية لتفضيل تعدد الرؤساء التنفيذيين على وحدة الرئيس (١)

١ — أن تعدد الرؤساء يجعل انتقاض الرئيس على حقوق الشعب أمرا صعبا

٢ — أن اختيار الرئيس الاعلى هو من الصعوبة بمكان فاذا اختير رئيس وظهر أنه غير كفؤ لعمله فالمصيبه كبيره اما اذا تعدد الرؤساء فالمحتمل أن يكون بعضهم على الاقل لديه الكفائه التى تنقص الاخرين

ولكنه مع ذلك يفضل وحدة الرئيس لانه يقول انه النظام الوحيد الذى يعطى للرئيس قوة . ومن الاسباب التى نبديها لضرورة جعل الرئيس واحدا اننا اذا عددنا الرؤساء فتصبح الرياسة مجلسا يتداول فى المسائل ويقرر القرارات باغلبية الاراء فتتكون فيه بطبيعة الحال أغلبية وأقلية وقد تتغير هذه الاغلبيه من وقت لآخر وهذا يجعل السير على سياسة واحده مستحيلا

وقد دلت التجارب فى فرانسا على صدق هذه الحجج فعندما وضع دستور سنة ١٧٩٣ ارادت اللجنة الثورية أن تجعل الرئيس الاعلا متعددا فنص على أن يكون هناك حكومة مكونة من خمسة أشخاص وسميت حكومة الديركتوار يرأسهم واحد منهم فى كل ثلاثة شهور ولكن الجمعية الوطنية التى تأسست سنة ١٨٤٨

---

(١) اسمان ص ٤٣٥ ومايليها

صادقت باغلبية عظمى على ايجاد رئيس واحد قوى مستقل [١]

وقد قال مقرر هذا الدستور فى تقريره أنه بقدر مايحسن أن تكون السلطة التشريعية كثيرة العدد يحسن أن تكون السلطة التنفيذية قليلة العدد ليكون لديها من الثبات والحزم مايساعدها على أداء وظيفتها وقد دلت التجارب على أن كل سلطة تنفيذية اعطيت الى اشخاص متعددين أصبحت هى والعدم سواء

على أن الدستور المصرى لم يتشدد فى وحدة الرئيس الاعلى الا فى حالة وجود الملك على العرش فقد نص الامر الكريم الصادر فى ٣ ابريل سنة ١٩٢٢ على أن مجلس وصاية العرش يتكون من ثلاثة ،فلم يحذ حذو دستور بلجيكا الذى الذى ذهب فى التشدد فى وحدة الرئيس التنفيذى مبلغا جعله يشترط أن يكون الوصى على العرش واحدا لاأكثر [٢]

ومع كل ما تقدم من الاسباب نجد أن سويسرة تسير على نظام تعدد رؤساء السلطة التنفيذية منذ ١٨٤٨ فان السلطة التنفيذية العليا هى فى يد سبعة أشخاص منتخبين لثلاث سنوات ولهم رئيس من بينهم ينتخب كل سنة ذو سلطة محدودة، وينسب اسمان النتيجة الراضية التى حصلت عليها سويسرة تحت هذا النظام الى أن سويسرة مستعدة بنوع خاص له فقد وجد فيها فى كل ولاية على حدة منذ زمن طويل [٣]

(١) اسمان صحيفة ٤٣٧

(٢) ص ١٩٦ Orban—Le droit Constitutionnel de la Belgique II

ومادة ٨٣ دستور بلجيكا

(٣) اسمان ص ٤٣٨

الفرع الثانى

النظام الوراثى للعرش

بينا أن نظام الحكم فى مصر نظام ملكى وراثى وقد بينا فى الفرع المتقدم فائدة النظام الملكى ونبحث فى هذا الفرع هذا النظام من حيث هو نظام وراثى وقدقلنا أنه يشترط فى الرئيس الاعلى أن يكون حازما وأن يكون مستقلا وجعل النظام الملكى وراثيا يؤدى الى هاتين النتيجتين فضلا عن اتفاقه مع التقاليد التى سارت عليها مصر من عهد محمدعلى باشاالى الآن ، لذلك نجد فى المادة الاولى من الدستور ان حكومة مصر ملكية وراثيه

ولم يتعرض الدستور لتفصيلات نظام الوراثة بل اكتفى بالاحالة على الأمر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ وبهذه الاحالة أصبح ذلك الامر جزاء من الدستور لايجوز تعديله الا بنفس الطرق التى يعدل بها الدستور

وقد نص هذا الامر الكريم على ان « الملك وما يتعلق به من سلطات ومزايا وراثى فى أسرة محمد على » ولما كانت الوراثة كلمة مبهمة كان لا بد من تحديدها لمعرفة ما اذا كان الملك ينتقل الى اكبر افراد العائلة كما كان عليه العمل الى ماقبل حكم اسماعيل اوانه ينتقل طبقا لنظام خاص

وقدفسر هذا النظام الخاص فى المادة الثانية فنص على ان ولاية الملك تنتقل من صاحب العرش الى اكبر أبنائه ثم الى اكبر ابناء ذلك الابن الاكبر وهكذا طبقة بعد طبقة

فاذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب كانت الولاية الى اكبر اخوته فاذا لم يكن له اخوة فالى اكبر ابناء اخوته وهكذا (مادة ٣ من الامر الكريم)

وخلاصة هذا النظام ان ولاية الملك تنتقل الى الابناء فان لم يكن هناك ابناء فتنتقل الى الاخوة فاولاد الاخوة فالاعمام الخ

ويشترط فى كل الاحوال أن يولد الابناء من زوجة شرعية. وقد وضع استثناء خاص بسمو الخديوى السابق فلا تثبت له ولاية الملك ولكن هذا الاستثناء لايتعداه الى ابنائه

وينص هذا الامر أيضاً على حرمان النساء من ولاية الملك وعلى اشتراط العقل والاسلام واسلام الابوين

زواج الامراء: — لما كان زواج الامراء من الاهمية بمكان عظيم نظر الاحتمال صيرورة احدهم وليا للعهد فقد يتزوج الامير زواجا يوقع الدولة — اذا ما أصبح ملكا — فى أزمات سياسية شديدة لذلك قضى القانون انه اذا تزوج أمير بغير اذن الملك أو اذن من كان له الحق فى تولى سلطته يحرم هو وذريته من حقوقهم فى العرش وتنتقل ولاية الملك الى من يليهم فى الترتيب .

وهذا القيد وارد على كل زواج يعقده الأمير والذى يبرر هذا القيد هو أن حقوق الامراء اكبر من حقوق الشعب فلذا يجب أن يتحملوا قيودا مقابل هذه الحقوق

ويجوز اقالة الامير الذى حرم وهذه الاقالة يجب أن تصدر من الملك وأن يصدق عليها البرلمان

خلو العرش بعدم وجود من يخلف الملك — يصبح العرش خاليا عند عدم وجود ولى للعهد وعند ما لا يستعمل الملك حقه المنصوص عنه فى المادة ٥٣ التى تخوله حق تعيين خلف له مع موافقة البرلمان مجتمعا فى هيئة مؤتمر

ويتعين فى هذه الحالة اختيار اسرة جديدة، ولم يرد الدستور ان يجعل هذا الاختيار لعامة الشعب بطريق الانتخاب العام وكذلك لم يرد ان يعطى حق الانتخاب

الى الهيئة التشريعية العادية بل نص على اجتماع المجلس بحكم القانون اى بغير دعوة من احد وفى هيئة مؤتمر ويحصل الانتخاب بأغلبية ثلثى الاعضاء ويشترط لصحة الاجتماع ان يحضره ثلاثة ارباع كل من المجلسين . ويلاحظ انه اشترط اجتماع ثلاثة ارباع كل من المجلسين على حده فلو حضر كل اعضاء احد المجلسين وبعض اعضاء المجلس الآخر مما يكمل ثلاثة ارباع مجموع الاعضاء جميعا فلا يعتبر الاجتماع صحيحاً

وقد تصور الامر الكريم حالة ما اذا كان البرلمان منحلا وقت خلو العرش فاوجب عودة البرلمان الى الاجتماع رغم انحلاله والا لاصبح العرش خاليا واستحال اجتماع البرلمان لاختيار من يملأ العرش

والدستور البلجيكى يكاد يكون مطابقا للدستور المصرى فى هـذا الموضوع الا انه زاد على ذلك ان اوجب حل البرلمان عقب الاختيار مباشرة وفى هـذا ضمانة استقلال الاعضاء فيكونون أحرارا فى اختيارهم الملك الجديد خصوصا وان مأموريتهم ستنتهى بمجرد انتخابه

وفاة الملك - يجتمع البرلمان أثر وفاة الملك بحكم القانون فى مدة عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة . فان كان مجلس النواب منحلا وكان الميعـاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العـاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه

والحكمة فى ذلك هى ضرورة السهر على مصالح الدولة فى الفترة التى تقع بين موت الملك وبين تأدية خلفه اليمين المنصوص عنها فى الدستور

وفى هذه الفترة التى تمضى من وفاة الملك وحلف الملك الجديد أو مجلس الوصاية لليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الامة المصرية وتحت مسئوليته

ويستنتج من ذلك ان الوزراء يعملون فى هذه الحالة مجتمعين وهم مسئولون بالتضامن عن أعمالهم

وهنا يتساءل لماذا لم يجعل مجلس الوزراء غير مسئول وذات أعضائه مصونه لا تمس مادام انه يمثل الملك ويقوم بالاعمال التى هى من خصائص الملك

والجواب على ذلك ان عدم مسئولية الملك مرتبطة أشد ارتباط بمسئولية الوزراء فاذا حرمت البلاد من جعل الملك مسئولا لان ذلك من مصلحة الدولة فلا يجوز أن يضم الى ذلك عدم مسئولية الوزراة[1]

تعذر الحكم على من له ولاية الحكم — يعترض عادة على نظام الحكومات الملكية الوراثية بان صدفة الوراثة قد تجعل على العرش ملوكا غير اكفاء أو ملوكا قصر ويترتب على ذلك تسليم البلاد الى وصى أو مجلس وصاية وما يتبع ذلك من الاخطار

ولكن هل فى النظام الجمهورى ما يتقى به هذه الصعوبة ؟ أليس اختيار الرئيس متروكا لاهواء الناخبين ومصالح الاغلبية ؟

والملوك عادة محوطون بضمانات متعددة ، فليس الملك هو الذى يقضى بين الناس وليس هو الذى يشرع لهم ولا يمكنه أن يعمل الا بواسطة وزرائه المسئولين ؛ اما المصالح المحلية فمعهودة الى هيئات محلية ، وليس فى وسع الملك ان يعتدى على الحريات الاساسية فما هو خطر الملوك ، ولكن مع كل هذه الضمانات فانه من المصلحة أن ينص الدستور على حالة ما اذا تعذر الحكم على الملك او استحال

وقد نصت المادة ١٢ من الامر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ انه « اذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلى فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو البرلمان فى الحال الى الاجتماع فاذا ثبت قيام ذلك

(1) Thonissen —Constitution Belge annotée. No 351

المرض بطريقة قاطعة قرر البرلمان انتهاء ولاية مليكه فتنتقل الى صاحب الحق فيها من بعده بحسب أحكام ذلك الامر

وهذا النص مقيد ، فلا يسرى الا فى حالة تعذر الحكم بسبب مرض عقلى ، على أن هناك من الامراض غير القابلة للشفاء مايعجز المرء عن القيام باعماله ولذلك نصت بعض الدساتير بتعميم حالة العجز فنصت المادة ٨٢ من الدستور البلجيكى انه اذا استحال الحكم على الملك فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من هذه الاستحالة أن يدعو البرلمان فى الحال الى الاجتماع بهيئة مؤتمر ليعين وصيا للعرش

وحتى مع وجود هذا النص الواسع فلم يحتط دستورهم ولا يمكن أن يحتاط أى دستور ضد عدم كفاءة الملك او اساءة استعماله سلطته لان اسقاط الملك عبارة عن ثورة ولا يمكن للدستور أن ينظم ثورة او يتوقعها

مجلس وصاية العرش — نص الأمر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ على حالة واحدة يكون فيها هيئة وصاية للعرش

وهذه الحالة هى حالة ما إذا كان الملك قاصرا

وكان امام الشرع فى هذه النقطة طريقان : الطريق الأول ان يعهد بالوصاية الى وصى واحد يتولى سلطة الملك حتى يبلغ الملك سن الرشد والطريق الثانى ان تكون هيئة الوصاية مكونة من افراد متعددين ؛ وقد اختار الطريقة الثانية رغم مايمكن أن يقال من الحجج فى مصلحة الطريقة الاولى ، فان الاسباب التى تدعو الى جعل الرئيس الاعلى واحدا لايتعدد هى نفسها التى تدعو الى جعل الوصاية محصورة فى شخص واحد

والملك هو الذى يعين أوصياء العرش ، ويحصل التعيين بوثيقة تحرر من اصلين يودع أحدهما بديوان الملك والآخر برياسة مجلس الوزراء وتحفظ الوثيقة فى ظرف مختوم ولايفتح الظرف ويعلن الا بعد وفاة الملك وامام البرلمان

وهذا الاختيار لا بد لنفاذه من موافقة البرلمان

فان لم يوافق البرلمان على هذا الاختيار اوقام بمن وقع عليهم الاختيار أو بعضهم مانع فان البرلمان هو الذى يعين هيئة الوصاية وقد حدد الأمر الكريم الطبقات التى يمكن اختيار هيئة الوصاية من بينها وهذا التحديد يسرى على حالة اختيار الملك لهيئة الوصاية كما يسرى على حالة اختيار البرلمان . اما الطبقات التى يمكن أن يختار من بينها هيئة الوصاية فقد روعى فيها أن تكون من أرقى الطبقات علما وكفاءة ومحتدا وهى:

امراء الاسرة المالكة واصهارهم الاقربون ـ رؤساء مجالس الوزراء الحالى والسابقون ـ رؤساء مجالس النواب الحالي والسابقون ـ الوزراء أو من تولوا مناصب الوزراء ـ رئيس واعضاء مجلس الاعيان ورؤساءه السابقون

ومن البديهى انه إذا وقع الاختيار على وزير أو رئيس أو أى فرد من الذين يقومون بوظيفة عامة فانه يجب عليه أن يستقيل من هذه الوظيفة لاستحالة الجمع بين وظيفه رئيس الوزراء مثلا وبين عضوية هيئة الوصاية على العرش وذلك لان مجلس الوصاية له نفس اختصاصات وامتيازات الملك وهو غير مسئول وذاته لا تمس Inviolable

ولا يمكن الجمع بين المسئولية وعدم المسئولية

واوصياء العرش لا يتولون عملهم الا بعد أن يؤدوا اليمين لدى المجلسين مجتمعين وهى نفس اليمين التى يؤديها الملك مزاداً عليها وأن تكون مخلصين للملك

ولا بد من مرور فترة بين وفاة الملك وبين تأدية الملك الذى يليه أو أوصياء العرش اليمين ، ففى هذه الفترة تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسئوليته

الاتحاد الشخصى . أو الجمع بين تاجين: تنص المادة ٤٧ من الدستور أن لا يجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى بغير رضا البرلمان . ولا تصح مداولة أي المجلسين فى ذلك الا بحضور ثلثي أعضائه على الأقل ولا يصح

قراره الا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين

وسبب هذا التشدد هو أن اجتماع دولتين مستقلتين تحت رياسة ملك واحد قد يجر مصاعب كبيرة خصوصا على اضعفهما (١)

ولم يذهب الدستور الى تحريم هذا الجمع تحريما مطلقا ولكنه علقه فقط على رضاء البرلمان ، والبرلمان يتناقش فى هذه الحالة كل مجلس على حدته وانما اشترط الدستور نصابا خاصا للاجتماع ونصابا خاصا للاغلبية حتى يضمن عدم الاقرار على هذه المسألة الهامة الا بعد التحوط الشديد

الفرع الثالث

اختصاصات الملك

الملك رئيس الدولة الاعلى فهو الذى يصدر القوانين وتصدر باسمه الاحكام

وعلاقة الملك بالدولة كعلاقة الرأس بالجسم وذاته مصونة لا تمس So personue est invilableo . أما الجمهوريات الحديثة فلا تعطى رئيسها لا لقب الملك ولا جلاله ولكن كثيرا من الجمهوريات ينص دستورها على أن ذات الرئيس مصونة لا تمس وان مسئوليته محدودة

وفى البلاد الملكية البرلمانية يكون للملك ميزان كبيران

١ صيانة ذاته وعدم المساس بها

٢ عدم أهليته للقيام بأعماله على انفراد

وهذان الميزان يرتبطان أشد الارتباط بوارثة العرش وبمسئولية الوزراء

١ — صيانة ذات الملك وعدم المساس بها

Inviolabilyté roiale

سبب هذا الامتياز الشخصى : صيانة ذات الملك من الامتيازات الشخصية

(١) Thonissen no 261

البحتة فلا تمتد لبقية أعضاء العائلة المالكة والأسباب التي تدعو الى هذا التميز بعضها راجع الى حسن اللياقة وبعضها الى أسباب قانونية

فمن جهة حسن اللياقة لا يليق أن يكون أعلى مقام فى الدولة خاضع لما يخضع له بقية الأفراد

ومن الوجهة القانونية لا يمكن التسليم بأن رئيس الدولة الأعلى يمكن أن يخضع لاى سلطة أعلى منه .ومصلحة الدولة نفسها تقتضى أن يكون رئيسها الأعلى حرا اذ من الواضح أنه لا يمكن اعطاء السلطة التشريعية أو السلطة القضائية حق عرقلة الاعمال التي يقوم بها الملك

أما فى القرون الوسطى فان مبدأ عدم مسئولية الملك لم يكن ليقوم فى وجه سلطة البابا وقد قال بلنتشلى [١] ان مبدأ عدم مسئولية الملك لا يمكن أن يضحى طالما لا توجد محكمة دولية عالية لها سلطة الحكم على الدول المختلفة ويمكنها ان تحاكم رؤساء هذه الدول بغير أن تلقى بها فى احضان الفوضى . والواقع أن فى محاكمة الملك أو فى اخضاعه لأى سلطة من سلطات الدولة تحريضا على الفوضى فلا يمكن أن يكون الملك مسئولا الا بطريق الثورة [٢]

فاذا اوقعنا حكماً على الملك كان هذا بمثابة فقد لكرامته وهى مساوية فى الواقع لعزله تماماً فضلا عما فى ذلك من اساءة العائلة المالكة فى عزتها . فالمصلحة الاجتماعية والسياسية تقتضى وضع سلطة الملك فى حرز منيع لا تصل اليها يد انسان. ولم يكن هذا هو المبدأ السائد فى القرون القديمة فكانت انجلترا تعزل ملوكها وتحكم عليهم بالاعدام ولكن قد انتهى بالدول الأمر الى انها فتحت عيونها لاخطار هذه التجارب وابتدأ يتطور الرأى فى انجلترا بأن تنفيذ مسئولية الملك لا يمكن الا أن يكون بمسئولية مستشار به أو وزرائه فالملك يجب أن يكون بعيداً عن كل نقد ، بعيداً عن كل محاكمة ، ذاته مصونة لا تمس

(١) Droit public ص ١٣٩

(٢) اسمان ص ٨٤

والاسباب التى ذكرناها تنطبق على الجمهوريات انطباقها على الدول الملكية ، فرئيس الجمهورية الفرنسية غير مسئول الا فى حالة الخيانة العظمى وفى الولايات المتحدة ليس الرئيس مسئولا الا فى حالة الخيانة العظمى أو الاختلاس أو اذا ارتكب جرائم خطيرة

ومن البديهى ان كون الملك غير مسئول قانونا ليس معناه ان الملك لايخطىء فى الواقع أو انه غير مسئول مسئولية أدبية

النتائج المترتبة على صيانة ذات الملك — يترتب على صيانة ذات الملك عدة نتائج مختلفة وتلخص هذه النتائج فى تلك الجملة المختصرة التى هى احدى قواعد القانون الانجليزى العام « الملك لايخطىء » The King can de no wrong . وهذا المبدأ وان كان انجليزى الاصل الا انه أصبح مبدأ اساسيا فى جميع الدول الملكية . وليس معنى هذا ان الملك معصوم من الخطأ وان كل ما يعمله حق وعدل بل كل معناها انه لا يمكن لاحد اتهامه ولا رفع الدعوى عليه وانه لا يوجد سلطة تملك عليه حق الحكم

١ — فصيانة ذات الملك يترتب عليها عدم مسئوليته مسئولية جنائية . وعدم المسئولية هذا مطلق من كل قيد أى ان المسئولية تضيع حقيقة ولا تنتقل الى شخص آخر كالمسئولية السياسية فهى وان كانت معدومة ازاء الملك الا انها تنتقل من عاتقه إلى عاتق وزرائه . وقد قال ديسى انه اذا قام بخاطر الملك أن يقتل وزيره بالرصاص فلا توجد أية محكمة مختصة بالنظر فى هذه الواقعة(١)

٢ — كذلك يترتب عليها عدم مسئولية الملك مسئولية سياسية فلا يمكن نسبة أى عمل من أعمال الحكم الى الملك بل الى وزرائه ولذلك يستحسن دائما فى المناقشات الصحفية ومن المجادلات البرلمانية أن يبقى الملك بعيداً عن كل نقد أو اعتراض

(١) Dicey—Introduction à iétude du Droit coustitutionnel ص ٢٢

٣ — اما فيما يختص بمسئولية الملك المدنيــة فيجب التمييز بين حالتــين :
اما المسئولية التى تترتب على الملك من جراء ادارته لامواله الخاصة فان مبدأ صيانة ذات الملك لاتؤثر عليها ولا تخففها وغاية ما فى الامر ان الدعوى لاترفع على الملك باسمه وانما ترفع على مدير دائرته الخاصة اتباعا للقاعدة المعروفة فى قانون المرافعات [1]

ولـكن لا يمكن رفع دعوى على الملك أو على الدائرة الخاصة للمطالبة بتعويض عن جنحة مدنية أو شبه جنحة لاعلاقة لها بادارة املاك الملك الخاصة لان المحاكم لايمكنها اثبات خطأ منسوب الى الملك لتبنى عليه حكمها بالتعويض

٤ — يترتب على هذا المبدأ أيضا فيما يختص بالاجراءات انه لايمكن ترتيب أى اجراءات على مخصصات الملك لان أموال التماج من الاموال العامة التى لايجوز الحجز عليها ولا بيعها ولكن يمكن التنفيذ على املاك الملك الخاصة بشرط عدم الاخلال بمبدأ صيانة ذات الملك فلا يمكن نزع ملكية القصور الخاصة التى يقطنها الملك ولا بيع المنقولات الموجودة فيها [2]

٥ — يرتب ديسى على مبدأ عدم مسئوليــة الملك القاعدة الدستورية المعروفة التى تتضمنها المادة ٦٢ دستور وهى «أوامر الملك شفهية أو كتابية لاتخلى الوزراء من المسئولية بحال »

ب — عدم أهلية الملك للقيام باعماله بمفرده

تفسير المادة ٦٠ من الدستور — صيانة ذات الملك مرتبطة أشد الارتباط بعدم أهليته للقيام بالاعمال بمفرده . وقد نصت المادة ٦٠ دستور ان « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون» فاى أمر من أوامر الملك ليس له قيمة دستورية الا اذا وقع عليه رئيس الوزراء والوزراء المختصون . وهذا القيد لاينصب بطبيعة الحال الا على توقيعات

---

(١) Nul ne plaide par procureur sauf le roi

(٢) Paudecte Belge v° Inviolabilité Nos 151ss v° Liste civile Nos 181ss

الملك فى شئون الدولة فخرج بهذا القيد جميع توقيعاته فى شئونه الخاصة فله أن يبيع ويشترى ويتعامل مع الناس بغير احتياج لتوقيع وزير مسئول ولكنه غالبا يتعالى عن التعاقد بنفسه فيفوض مدير دائرته الخاصة للتوقيع على هذه الشئون نيابة عنه . وهذه المادة لاتقيد الا اعمال الملك التى يمكن أن يصدربها أمر كتابى ، ولكن أعمال الملك فى شئون الدولة قد لاتكون باوامر مكتوبة فقد تكون له أعمال فى شئون الدولة شفهية أو مجرد أعمال سلبية كعدم تصديقه على قانون مرفوع اليه وكعدم توقيعه على لائحة مراد اصدارها ، كذلك قد يكتب الملك من المراسلات ما يتعلق بشئون الدولة وقد يلقى من الخطابات أو يعمل احاديث صحفية متعلقة بشئون الدولة . والقاعدة الدستورية انه اذا ما تكلم الملك فلا بد من أن يوجد معه وزير يتحمل مسئولية كلامه وأن الوزراء مسئولون عن كل عمل أو ترك يصدر من الملك

ولكن بعض الكتاب يميز فى أعمال الملك التى يجريها فى شئون الدولة بين امتيازات الملك prerogatives كحق قيادة الجيش واعلان الحرب وتوقيع المعاهدات ولكن اغلب الكتاب يقولون ان الوزراء مسئولون عن جميع اعمال الملك وامتياراته ماعدا القيادة العسكرية

اما الاستاذ اسمان (صحيفة ٥٧٥) فيرى ان الوزراء مسئولون عن كل عمل يأتيه الملك

ولكن لا يلزم التغالى فى ذلك لدرجة حرمان الملك من أن يكون له رأى خاص فى بعض المسائل يعبر عنه أو يكون له رغبات يبديها لاتكون الوزارة مسئولة عنها لانا لو اجزنا ذلك لكان الملك أقل تمتعا بحقوقه من أى فرد من عامة الشعب[1]

---

(١) راجع اقوال المسيو M. Woeste فى محاضر جلسات مجلس نواب بلجيكا سنة ١٩٠٤ — ١٩٠٥ ص ٢٢٧

فمع التسليم بان الملك اذا كتب أو خطب يجب أن يكون الوزراء مسئولين عن هذه الاقوال والكتابات. فلا بد من اعتبار ان للوزير الحق فى أن يترك الملك يعبر عن رأيه الخاص بغير أن يكون الوزير مسئولا عنها ولا مطالبا بتأييدها

قيادة الجيش — ان مبدأ صيانة ذات الملك وعدم اهليته لان يعمل منفردا ومسئولية الوزراء عن اعماله تثير صعوبات جمة فى حالة قيام الملك بقيادة الجيش قيادة فعلية — ذلك الحق الذى تعطيه أغلب الدساتير حتى دستور امريكا الى الرئيس الاعلى — وسنعود الى تفصيل هذه الصعوبات عند شرحنا لامتيازات الملك

الفصل الرابع

مخصصات الملك

اصل المادة ١٦١ دستور وغايتها — يعبر الافرنج عن مخصصات الملك بتعبير Liste civile, civil list ومعناها القائمة المدنية . وترجع هذه التسمية الى سبب تاريخى لان مخصصات الملك كانت توزع الى طائفة من الموظفين المدنيين مكتوبة اسماؤهم فى قائمة خاصة[1]. واعطاء مخصصات للملك له سببان

الاول — ان الملك شأنه كشأن كل من يقوم بوظيفة عمومية له حق فى ان يستولى من خزينة الدولة على مقدار من المال كاف لاحتياجاته

الثانى — ان مصلحة الدولة تقتضى أن يكون الملك فى سعة من العيش تضمن استقلاله ومحافظته على كرامته وظهوره بالمظهر اللائق بهذه الوظيفة الجليلة

والمصلحة العامة كانت تقتضى أن تعين مخصصات الملك فى الدستور حتى لا يكون للسلطة التشريعية أى سلطان على الملك اذا اعطيناها حق زيادة أو تنقيص هذه المخصصات. ولكن عيب هذه الطريقة أنها تثبت رقم هذه المخصصات مع ان قيمة

(١) Pandectes Belge v° Liste civile

النقد متغيرة متبدلة تبعا للحالة الاقتصادية وظروف الملك الخاصة والعائلية ، بل وللظروف الدولية ، فمن المصلحة اذن أن تتاح فرصة مراجعة هذه المخصصات من وقت لآخر . ففى النرويج تقدر مخصصات الملك سنويا مع الميزانية ، وفى اليونان يراجع تقدير هذه المخصصات كل عشر سنوات . اما الدستور المصرى فقد نص فى المادة ١٦١ على ان مخصصات جلالة الملك الحالى هى ١٥٠٠٠٠ جنيه ومخصصات البيت المالك هى ١١١٫٥١٢ جنيه وتبقى كما هى لمدة حكمه وتجوز زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان . وهذه هى القاعدة المتبعة فى القانون الانجليزى والقانون الهولاندى ودستور الولايات المتحدة. فالمخصصات يجب أن تقدر بقانون عند تولية الملك الجديد. والفكرة فى ذلك هى تمكين الملك من تنظيم شئونه طبقا للمبلغ الذى يقرره البرلمان

والقاعدة فى البلاد الدستورية أن مخصصات الملك متى قدرت بواسطة الهيئة التشريعية فى أول حكمه فانها تبقى بغير تغيير طول مدة حكمه . وأساس هذه القاعدة أن السلطة التى تتحكم فى المصدر المالى للشخص يمكنها أن تتحكم أيضا فى ضميره بما تبعثه فيه من امل زيادة مرتباته أو الخوف من انقاصها، ولكن الدستور المصرى اجاز للبرلمان زيادة هذه المخصصات ، ولعل السبب يرجع الى أن هذه المخصصات لا تتناسب مع المركز الجديد الذى أصبحت فيه مصر

الفصل الثالث

النظام الدستورى — امتيازات الملك

الفرع الاول — النظام الملكى الدستورى

الفرع الثانى — سلطة الملك وامتيازاته

الفرع الأول

النظام الملكى الدستورى

كان من عادة الكتاب من زمن قريب أن يميزوا بوضوح بين الملكية

الدستورية أو النيابية من جهة والملكية المطلقة والمقيدة من جهة أخرى

فالملكية المطلقة سهلة التميز لأن الملك يدعى لنفسه سلطانا كاملا غير محدود مستمدا من الله عز وجل ومن حق الفتح أو الوراثة ، وبعبارة أخرى أن سنده فى الحكم سند شخصى ولذلك ما كان يسمح أن يسأل عماله عما يرتكبونه من الخطأ الا أمامه دون سواه . وهذه كانت حالة لويس الرابع عشر وقيصر الروسيا وسلطان الترك

أما الملكية المقيدة أو المحدودة فمثلها مثل حكومة المانيا السابقة على دستور سنة ١٩١٩ ،فالحاكم يحكم مستندا على سند شخصى وعماله مسئولون امامه ، ولكن حقوقه قيدت وانقصت بمقتضى دستور قد يكون منحة من الحاكم أو اشترك الشعب والحاكم فى وضعه . والنتيجة المنطقية لهذا النظام هى ان الملك يظل محتفظاً بجميع الحقوق التى لم تنزع منه بمقتضى الدستور فان وجد شك فى حالة من الحالات هل هى من اختصاص الملك أو من اختصاص الهيئات الشعبية فان التفسير يجب أن يكون حتما لمصلحة الملك لأنه هو صاحب كل الحقوق فى الأصل وتنازل عن بعض حقوق معينة ، فما لم يرد ذكره صراحة على انه من اختصاص هيئة غير الملك فان المنطق والعقل يقضيان بأنه يبقى للملك . وهذه الحالة كانت موجودة فى بروسيا وبافاريا قبل تعديل الدستور الألمانى

وقد عرف موريس فوتيه **Maurice Vauthier** فى مجلة جامعة بروكسل (سنة ١٨٩٦ ـ ١٨٩٧) هذا النظام بأنه نظام يسود الملك فيه ويحكم **reigne et gouverne** فوزراءه الذين يختارهم بملء الحرية مسئولون أمامه، فهو صاحب السلطان الأعلى لايشاركه فيه مشارك

وليس معنى هذا انله سلطة استبدادية بل انه يلتجىء فى أحوال معينة الى نواب الشعب ، فالملك حر ولكن حريته لا تستعمل الا داخل حدود معينة فى الدستور

وهذه الحدود معينة فى الدستور والقوانين التى انشأها الحاكم بمحض ارادته أو التى اشترك فى وضعها . ولا يسمح للحاكم أن يتعدى هذه الحدود ولا أن يهدمها

وهذا النظام كـكل النظم الدستورية ثمرة التطورات الطبيعية ، وقد يكون خير نظام تحكم به البلاد إذا كانت فى دور معين من أدوار نموها وارتقائها . ويمكن الدفاع عنه وعما يعطيه للحكومة من سلطات واسعة بأن هذا الدور من الارتقاء يقتضى وجود حكومة لها وظيفة ايجابية لا تكتفى بمنع الضرر بل يكون من أعمالها عمل الخير وتوفيق الصوالح المتضاربة وتخفيف حدة الفوارق الجنسية والدينية توصلا الى سعادة الناس وهنائهم . ولا يكون هذا بالامكان الا إذا وجدت قوة مركزية دائمة لا يمكن العبث بها من أى سلطة ملكية حرة لا رقيب عليها

وقد مرت مصر فى هذا الدور واجتازته الى الدور الحالى دور الملكية الدستورية

الملكية الدستورية : الملكية الدستورية هى نظام تكون فيه سلطة الملك مستمدة مباشرة من الدستور والقوانين ، فالحقوق الواردة فى الدستور أو القوانين كأنها حقوق الملك هى حقوق منصوص عليها على سبيل الحصر ، فان وجد شك على مسألة من المسائل ليس للملك أن يطلب أن تكون من اختصاصه بدعوى أنه الأصل فى السلطات وانه صاحب كل سلطة لم يتنازل عنها صراحة لهيئة أخرى

وهذا النظام هو النظام المصرى رغم أن الدستور لم يذكر هذا المبدأ صراحة كما فعل الدستور البلجيكى . وقد نصت المادة ٧٨ من الدستور البلجيكى أن « ليس للملك من السلطات الا ما يخوله له صراحة الدستور والقوانين الخاصة الصادرة بمقتضى الدستور وهذا مستنتج من المادة ٢٣ دستور مصرى

وقد عرف مونتسكيو الملكية المقيدة بأنها تلك الحكومة التى يحكم فيها فرد واحد ولـكن طبقا لقوانين ثابتة ومعروفة [1]

وقد ارتقت هذه الفكرة ايما ارتقاء فى انجلترا فهم يعبرون عن حكومتهم

(١) Montesquieu-Esprit des Lois, livre II chapitre I.

بأنها حكومة ملكية شرعية أى قانونية : فقد انفصلت السلطة التشريعية تدريجيا فى انجلترا عن السلطات الأخرى وأعطى حق التشريع الى سلطات منفصلة تؤدى وظيفتها طبقا لرسوم معينة ، ولم يكن هذا الفصل ناشئا عن قواعد نظرية بل تم فصل السلطة التشريعية عن السلطات الاخرى قبل أن تعرف نظرية فصل السلطات بمدة طويلة [1]

واصبحت السلطة التشريعية هى المنظم للدولة بما لها من حق تشييد القواعد الاساسية العامة التى تنظم أعمال الحكومة .وبهذا حلت هذه السلطة الشرعية أو القانونية محل سلطة الأمراء التى ما كان يحدها حد وأصبح السلطان سلطان القانون فهو الذى يخضع الحكومة لقاعده . ويسمى الالمان هذا النوع من الحكم Rechtsstaat

الفرع الثانى

سلطة الملك وامتيازاته

اشتراك الملك فى أعمال السلطة التشريعية المؤسسة والقضائية —

من القواعد الهامة فى الدستور المصرى اشتراك الملك فى السلطة التشريعية والسلطة المؤسسة . وليست السلطة المؤسسة فى مصر بمنفصلة تمام الانفصال عن السلطات الاخرى بل هى السلطة التشريعة العادية تعمل طبقا لاجراءات خاصه. واشتراك الملك فى هذه الاعمال اشتراك تام فيشمل الاقتراح والتعاون فى عمل القوانين وحريه الرأى النهائى بالتصديق على القانون او الاعتراض عليها واعادتها للسلطة التشريعية Veto [2]

---

(١) اسمان صحيفة ١٢

(٢) سنبحث حق الفيتو عند بحثنا السلطه التشريعية

وينتج من ذلك ان الدستور المصرى يجعل الملك مساويا فى الحقوق للبرلمان والملك هو الذى يدعو البرلمان الى عقد جلساته العادية وهو الذى يامر بايقافه وحل مجلس النواب

سيتبين لنا من دراستنا للسلطة القضائيه مقدار نصيب الملك فى توزيع العدالة وادارة القضاء ونكتفى هنا ببحث سلطات الملك باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية والادارة العامة» تنص المادة ٢٩ على أن السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور . وقد حدد الدستور هذه السلطة فى المواد ٣٢ — ٥٦ بأن بين تفصيل السلطات التى يتمتع بها الملك . وقد بينا أن سلطات الملك المبينة فى الدسور مذكورة على سبيل الحصر وسنقوم بشرح هذه السلطات المختلفة .

الاشياء التى حرمها الدستور على الحكومة — تعديل القوانين وتعطيلها والاعفاء من تنفيذها

حصرت المادة ٣٧ دستور الحكومة فى دائرة قانونية لا تتعداها وحرمت عليها أن تتخطاها

فالمادة ٣٧ تحرم على الحكومة تعديل القانون أو تعطيله أو الاعفاء من تنفيذه. والمادة ١٥٥ تحرم تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور الا فى أحوال مخصوصة

وقد كان تداخل الملوك فى أعمال التشريع شائعا فى الأزمان القديمة، فكانوا يعطون لأنفسهم الحق فى التشريع بطريق اصدار اللوائح والمراسيم وكان هذا التدخل محلا لشكوى مرة فى أواخر القرن الرابع عشر، ولم يقض على هذا التدخل الا ثورة سنة ١٦٨٨ فى انجلترا فقد قضت على حق الملوك فى التشريع منفردين كما قضت على حقهم فى اعفاء بعض الناس من تطبيق القانون عليهم [1]

فالقاعدة الحالية هى أنه متى صدر القانون أصبح مقيدا للافراد وللحكومة معا فليس لها أن تعفى أحدا من أحكامه بأى وجه من الوجوه

---

(١) اسمان ص ٤٥

ولكن هل تحريم الاعفاء من تنفيذ القانون تحريم مطلق بمعنى أن المشرع لايجوز له أن يجعل حكومة الاعفاء أو ان الحكومة حرم عليها بمقتضى الدستور الاعفاء من تنفيذ القانون ولكن يجوز للمشرع ان يجعل للحكومة سلطة الاعفاء من نصوصه فى بعض الاحيان ؟

الظاهر أن المشرع له أن ينص فى القانون على تخويل الحكومة الحق فى أعفاء بعض الافراد من تطبيق بعض نصوصه. والحكومة فى قيامها بهذا الاعفاء ليست الا منفذة للقانون فان هناك أحوالا تجعل هذا الاعفاء لازما وعدلا

أحكام الضرورة — ليس للحكومة أن توقف القانون أو تعطل الدستور. هذا نص معقول ولكن الضرورات تبيح المحظورات ولذلك نجد أن أغلب الكتاب وبعض الدساتير تعطى الحكومة الحق فى بعض الاحوال الاستثنائية لصيانة الامن (١)

ويقول بلنتشلى دفاعا عن هذا الاستثناء أن الدولة شخص معنوى راق قد تقتضى المحافظة على كيانه خرق حرمة حرية الافراد ومخالفة النظام الموضوع . وسلامة الدولة قد تقتضى فى بعض الاوقات تضحية حرية الفرد. ومن هنا نشاء ذلك الحق الاستثنائى للحكومات فى مخالفة القانون عند الضرورة. وهذا الحق ثابت للحكومة كما هو ثابت للامة . نعم ان هذا الحق خطر على الحرية العامة فاذا اساءت الحكومة استعماله فقد يؤدى الى الاستبداد ولكن لاغنى عنه بصفة استثناء . فالربان لايتردد فى القاء بعض محموله فى اليم لتخليص السفينة

ويرى بلنتشلى أن الدستور يجب عليه أن ينص على هذه الحالة لان عدم النص عنها فى الدستور لايزيل أسبابها

فى انجلترا يمكن ايقاف قانون Habeas Corpus بواسطة قانون . وقانون

(١) Bluntschli-Droit Public ص ١٦٢ وما يليها

الهبياس كوربس هو ضمانة كبيرة لحرية الافراد يتمتع كل فرد بمقتضاه اذا حبس أن يطالب الى القضاء النظر فى أمر حبسه فان كان قانونيا اجازه والامر بالافراج عنه

وفى فرنسا يعلن الحكم العرفى بقانون، ودستور الولايات المتحدة يعطى سلطات دكتاتورية لرئيس الجمهورية فى حالة الحرب الخارجية أو الداخلية

وكذلك يرى أورلاندو أن لرئيس الحكومة حقا استثنائيا بأن يتخذ عند الضرورة ما يراه لازما من الاجراءات متى استدعت سلامة الدولة ذلك (١)

أما الدستور المصرى فقد نص صراحة على هذه الحالة فاباح للملك أن يصدر مراسيم لها قوة القانون اذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ٤١ دستور (٢)

كذلك أجاز للملك اعلان الاحكام العرفية وأوجب عرض ذلك فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها

وقد لا تبلغ الضرورة حدا ينتج للحكومة تعطيل الدستور بل قد يحدث فى الواقع ما يضطر الى الخروج عن القانون بغير أن تكون هناك نية انتهاك حرمة الدستور . وهذا العمل يجعل الحكومة مسئولة ولكن يمكن للبرلمان اجازته بقانون تضمينات أو اجازة الاعمال التى عملت

ويلتجأ الى هذه الطريقة فى انجلترا فى مسائل الضرائب على الأخص فاذا ارتأت الحكومة زيادة الضرائب على بعض المواد فانها تأمر بتحصيل الضريبة بغير تصديق البرلمان ثم تعرض تصرفها على البرلمان ليقره . والذى يشفع لها فى ركوب هذا المركب انها اذا اتبعت الطريق العادى وعرضت مشروع قانون لتعديل

---

(١) Orlando — Principes de Droit Public et Constitutionnel
ترجمة فرنسية صحيفة ٣٢٢

(٢) الدستور الفرنسي مادة ١٥٥ — ٤١ — ٤٥ —

الضريبة فان هذا يفتح الباب للمضاربين بانتهاز الفرصة درأ للكسب غير المشروع

وقد سارت الحكومة المصرية على هذه الطريقة فى ضرائبها على الدخان فان الجمهور لا يشعر بالضريبة الا قبل تنفيذها بساعات محددة فلا يتسع المجال لتخزين كميات كثيرة هربا من دفع الضريبة عليها

الاختصاصات التى عهد الدستور بها الى الملك ــ اختصصات الملك بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية مبينة فى المواد ٣٣و٥٠ من الدستور

فالملك باعتباره الرئيس الاعلى للدولة مستوجب للطاعة والاحترام وهو مصدر القاب الشرف من رتب ونياشين وغيرها . وروح الاحترام هذه هى أساس وضع صورة الملك على نقود الدولة وطوابع بريدها ولذا نرى ان الدستور عنى بالنص على ان الملك له حق سك العملة (٤٣ دستور)

ويقول بلنتشلى بهذه المناسبة: « امتياز جميل ذلك الامتياز الذى يخول للملك البحث عن الافراد المتفوقين وتشجيعهم وتشريفهم بالرتب والالقاب »[1]

نعم ان هذا الحق قد ساء استعماله فى بعض الاحيان كالاتجار بالرتب أو تسخيرها لمصلحة الاحزاب ، ولكن هذا لايستدعى الغاء النظام بل يستدعى تطهيره وتنظيمه

ومسائل الرتب ينظمها فى مصر قانون صادر قبل الدستور . وفى رأينا ان ليس لهذا القانون الثبات الذى يدعيه له بعض الناس بل ان السلطة التشريعية الجديدة لها حق تعديله وتنظيم الرتب تنظيما جديدا

الملك رئيس الدولة الاعلى — يدخل تحت سلطة الملك بهذه الصفة ادارة العلاقات الخارجية والاعمال السياسية (الدبلوماطيقية) والملك أجدر الناس بهذه الوظيفة التى تستدعى سلطة دائمة يمكنها أن توجد سياسة معينة تسير عليها

(١) بلنتشلى — القانون العام ص ١٤٨

مدة طويلة Esprit de Suite . أما فى مسائل السلم والحرب وفى مفاوضات المعاهدات فلا توجد فى غير السلطة التنفيذية تلك الصفات التى تؤهل للقيام بهذه الاعمال خير قيام

أما فى المسائل الداخلية فلا تقتصر وظيفة الملك (الحكومة) على اجراء كل ما من شأنه تنفيذ القانون من اصدار ونشر واصدار مراسيم ولوائح وتعيينات ومنح امتيازات بل تمتد أيضا الى كل الاعمال السياسية أو الدستورية التى تضمن حسن سير الاعمال كدعوة البرلمان وحل مجلس النواب والاشراف على أعمال الهيئات المحلية كمجالس المديريات والبلديات (١٣٣ خامسا دستور) وكذلك كل الاعمال الادارية التى بيناها فى مقام ماض

الملك رئيس الادارة العامة — وهذا الموضوع من الأهمية بمكان عظيم، ولذلك سنخصص لها فصلا خاصا . وتشمل هذه الصفة حق تعيين الموظفين (مادة ٤٤ دستور)

اللوائح الملكية ـ يحسن بنا هنا أن نشرح باختصار امتياز الملك الخاص باصدار اللوائح

فقد نصت المادة ٣٧ ان « الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها

وقد شرحنا فيما تقدم مسألة الاعفاء من تطبيق القانون أو إيقافها

ونبحث هنا الموضوع بشكل اعم :

حق اصدار اللوائح، حق اصدار أوامر عامة تسمى مراسيم ولوائح أو أوامر ملكية — كل ذلك فى حدود الدستور والقوانين أو المراسيم

وهذه اللوائح قد تكون عامة أو خاصة بمديرية معينة أو قرية وقد تكون خاصة كمرسوم بتعيين موظف من كبار الموظفين. اما اللوائح فتكون عادة خاصة بموضوع معين كان تصدر السلطة التنفيذية لائحة للسيارات أو للتياترات الخ

والقانون المصرى يعطى حق اصدار اللوائح للملك أما فى البلاد الاخرى فان الهيئات المحليـة تشترك معه فى هذا الحق فتصدر المجالس البلدية لوائح وكذلك مجالس المديريات

وقد يحدث أن ينص القانون على تخويل السلطة التنفيذية حق اصدار لائحة لايضاح نقطة معينة من هذا القانون أو لتسهيل تطبيقه وتنفيذه ولكن ليس من الضرورى لاجل أن يتمكن الملك من اصدار لائحة أن ينص صراحة فى القانون على تخويل السلطة التنفيذية هـذا الحق لان سلطة الملك مستمدة من الدستور (مادة ٣٧) فسواء وجـد فى القانون نص أو لم يوجد فللملك دائما أن يصـدر اللوائح اللازمة لتنفيذها

اما اذا كان المقصود من اللائحـة ليس تنفيذ القانون فانه لابد للملك من الاستناد على نص فى القانون يجعل له هذا الحق صراحة لانه فى هذه الحالة يصدر اللوائح بتفويض من السلطة التشريعية

وهذه اللوائح لا يصح أن تكون معدلة للقانون. فاذا كان القانون خاليا من جزاء Sanction فلا يجوز أن يلحق به ذلك الجزاء بمقتضى لائحة

أما فوائد تخويل الملك حق اصدار اللوائح فهى الآتية [1]

١ — انها تخلى القانون من كل التفصيلات لأن هذه التفصيلات يترك أمرها الى السلطة التنفيذية لأنها أقدر على وضع هذه التفصيلات وهى تسترشد فى ذلك بخبرة رجال الفن

٢ — ان اللوائح سهل اصدارها بخلاف القوانين. وهذا يعطى الحكومة مرونة فى تغيير التفصيلات اذا ماتغيرت الظروف بغير احتياج الى الرجوع الى الهيئة التشريعية

ولـكن قد يساء استعمال هذا الحق ولذلك وجب عمل بعض ضمانات ، وهذه

---

(١) اسمان صحيفة ٤٧٤

الضمانات موجودة أولا فى المسئولية الوزارية ثانيا فى الرقابة التى للسلطة التشرعية على أعمال السلطة التنفيذية التى من هذ القبيل. فمن المسلم به أن المحاكم انشئت لتطبق القانون وليس من شأنها أن تطبق اللوائح الا اذا كانت مطابقة للقانون، فاذا فرضنا أن السلطة التشريعية أصدرت قانونا ثم اصدرت السلطة التنفيذية لائحة لا تتعلق بتنفيذ القانون بل تدخل تفصيلات فيه بغير أن يصرح لها القانون بذلك فانه مما لا نزاع فيه أن المحاكم لها الحق بل عليها الواجب أن تمتنع عن تطبيق هذه اللائحة

هذه هى المبادىء العامة. ولا نظن أن الدستور المصرى أراد أن يحيد عنها لمجرد أنه لم ينص صراحة على ذلك كما نص الدستور البلجيكى. فقد نصف المادة ١٠٧ من الدستور البلجيكى أن المحاكم لا تطبق القرارات واللوائح العامة أو الصادرة من المديريات أو البلديات الا اذا كانت مطابقة للقانون

وقد أعطى الدستور المصرى للسلطة التنفيذية سلطة أخرى على جانب كبير من الأهمية ونص عليها فى المادة ٤١. وهذه السلطة تخول للملك أن يصدر مراسيم لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور اذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير. ويجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسم عليه فى أول اجتماع له

فان لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون

ويرى كثيرون ممن انتقدوا هذه المادة أنها تعطى السلطة التنفيذية سلطة كبيرة لا تتمتع بها أى سلطة تنفيذية أخرى. ويرون الاكتفاء فى مثل هذه الحالة بدعوة البرلمان الى الاجتماع وعرض الأمر عليه

ولكن المدافعين عن هذا المبدأ يقولون ان أحوال الاستعجال قد تكون شديدة جدا قلما تسمح بعقد البرلمان وينكرون وجود أى خطر من هذ الحق مادام أن

السلطة التنفيذية عليها دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى ومطالبته بالأقرار على هذه المراسيم

والعيب الحقيقى لهذا النص ان الدستور لم يعين المدة التى يجب أن يدعى فيها البرلمان للاجتماع وحتى لم يبين ان هذه الدعوة يجب أن تعمل فى الحال أو على الفور كما نص فى مواضع أخرى. وهذا يعطى للسلطة التنفيذية اذا أرادت اساءة استعمال هذا الحق أن تصدر مراسيم بقوة القانون عقب انتهاء دور الانعقاد مباشرة ولا تجمع البرلمان لدور غير عادى الا قبيل ميعاد اجتماعه العادى وبذلك تكون حصلت على تطبيق القانون فترة كبيرة خصوصاً وانه اذا لم يقر البرلمان على القانون فان أثر القانون فيما يختص بالمدة الباقية يبقى كما هو . ولكن يحسن أن نبين ان ضمانة مسئولية الوزارة ضمانة كبيرة تجعل الوزارة تحجم عن القيام بامثال هذه المناورات .

الملك رئيس القوة العامة : ان المادة ٢٩ تنص على ان الملك يتولى السلطة التنفيذية والمادة ٤٣ تنص على ان الملك ينشىء ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والمادة ٤٦ على ان الملك هو القائد الاعلى للقوات البرية والبحرية يعلن الحرب ويعقد الصلح والمادة ٥٠ توجب على الملك قبل أن يباشر سلطته الدستورية أن يحلف اليمين باحترام الدستور . . . والمحافظة على استقلال الوطن وسلامة اراضيه — تبين كل هذا النصوص بوضوح ان الملك هو رئيس القوة العامة وانه هو المكلف بالسهر على النظام الداخلى والامن الخارجى - كل هذا مع مراعاة مسئولية الوزارة التى تكون دائماً مسئولة عن أعماله

وليس هناك أقل خطر من اعطاء كل هذه السلطات للملك فان فى المسئولية الوزارية وفى ضرورة عرض الميزانية سنويا على البرلمان خير ضمان ضد اساءة هذه الحقوق

ويرى اسمان ان حق التصرف فى القوة المسلحة للمحافظة على الأمن و النظام فى الداخل و الخارج من أجل حقوق السلطة التنفيذية وهى علة وجودها و السبب الذى من أجله نشأت هذه السلطة من قديم الازل . أما استعمال القوة المسلحة فى الداخل فلا يكون الا طبقاً للقانون وتوصلا الى تنفيذه والى احترام النظام العام ، أما استعمالها فى الخارج ضد العدو فيفترض وجود حالة حرب. وهذه الحرب لا يمكن أن تسير الى النهاية الا اذا صدق البرلمان على الاعتمادات المالية اللازمة للصرف على أعمال الحرب

ولكن هناك مسائل معقدة تنشأ عن قيام رئيس الدولة فعلا بقيادة الجيوش وهذه الصعوبات نحصرها فيما يأتى

١ — هل لرئيس الدولة بصفته القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية أن يقود بشخصه الجيوش ويباشر الاعمال البحرية وهل ستكون لديه الكفاءة الفنية لتولى هذا المنصب

٢ — اليس وجود الملك فى عاصمة ملكه وعلى رأس حكومته فى هذه الازمات الصعبة خيرا من قيامه شخصياً بقيادة الجيش

أما الدستور الفرنسى الذى صدر فى السنه التالية للثورة وكذا دستور سنة ١٨٤٨ فيحرمان صراحة على رئيس الدوله ان يتولى قيادة الجيوش قيادة فعلية. ويعلن الاستاذ اسمان أسفه ان معارضة ما كاهون منعت من ادخال هذا النص فى دستور سنة ١٨٧٥ (١)

أما دستور الولايات المتحدة فلا يحرم قيام الرئيس بهذا العمل وهو أيضاً يصف الرئيس بانه القائد الاعلى للقوات البرية والبحرية والميليشيا فلا يمكن حينئذ ـ وهذا حال الدولة الجمهورية — أن نفكر فى حرمان الملوك من وجود هذا النص فى الدستور . أما قيادة الجيوش فى انجلترا فقد أصبح من المستحيل على الملك ان يقوم بها (٢)

---

(١) صحفة ٤٩٥ و ٥٩٦

(٢) اسمان ٩٠ و ٤٩٦

ولم تحصل عملا من عهد جورج الثانى. وقد قال غلادستون فى كتابه Constitutional Questionان من الضرورى ان يكون للجيش رئيس مسئول قابل للعزل

ننتقل بعد ذلك لبحث النقطة التالية وهى هل الوزراء مسئولون عن الاعمال الحربية التى يقوم بها الملك ؟

يرى جيرونGiron ان الملك عندما يقود الجيش يقوم بعمل شخصى بغير مشاركة وزرائه فلا يمكن ان يكونوا مسئولين عن الاوامر التى يصدرها. أما بالما Palma(1)

فانه يفصل أعمال الملك : فاوامر التفتيش والاعمال الادارية الحربية فالوزراء مسئولون عن أعمال الملك ، كذلك فى وقت السلم لاخطر من ان يقوم الملك بوظيفة القائد الاعلى فى استعراض الجيوش وعمل المناورات ولكن الصعوبة الحقيقية تأتى من قيام الملك بقيادة الجيش فى الميدان. فليس هناك أى ضمان على ان الملك لديه من الكفاءات الحربية مايؤهله لان يكون قائداً عاما فلماذا يعطيه الدستور هذا اللقب خصوصا اذا لاحظنا ان هذه الوظيفة من الوظائف ذات المسئولية الخطيرة والملك بطبعه غير مسئول وانه لاتوجد لدى الوزراء أى فرصة للاشتراك مع الملك حتى يمكن ان يكونوا مسئولين عن أعماله . وهذه المسألة من أدق المسائل لان لها مزايا ومضار : فمن مزاياها أن اشتراك الملك فى الاعمال الحربية ومشاطرته لرعاياه فى تعبهم وحرمانهم يمكن أن تترتب عليه أجل الأثار . ولعل خير حل لهذه المعضلة أن لا يحرم الملك من القيادة الفعلية على أن يكون مركزه فى الحرب كمركزه فى السلم فكما أنه فى السلم رئيس لمجلس الوزراء ينفذ مايقرر أيهم عليه كذلك فى الحرب يكون رئيسا لهيئة أركان الحرب ينفذ ما يتفقون عليه أو بعبارة أخرى أن القيادة تكون شكلية أكثر منها فعلية ويستمر وزير الحربية على مسئوليته عن كل

---

(1) Corse de Diritti Constituzionalc جزء ٢ ص ٥٤١—٥٤٤

عمل يأتيه أو كل تقصير يصدر منه وعلى الاخص فى تعيين القواد اللازمين لتسيير الحرب

٩ — العفو — للملك حق العفو وتخفيض العقوبة (مادة ٤٣ دستور)

يجب أن نفرق بين حق العفو Grace و بين العفو الشامل Amnestie و بين الافراج تحت شرط Libération Conditionnelle و اعادة الشرف rehabilitation

فالعفو الشامل هو اسدال حجاب كثيف على الجريمة والعقوبة وهو عبارة عن اقرار سار على الماضى بأن قانون العقوبات لا يسرى على الحادثة التى صدر الحكم من أجلها ، فان كانت المحاكمة ابتدأت فيصبح اتمامها مستحيلا وان كانت العقوبة صدرت فانها تمحى ويمحى كذلك كل مايترتب عليها من النتائج

والعفو الشامل يكون عادة عبارة عن أمر عام يصدر بمقتضى قانون ويشمل طبقات معينة من المجرمين أو الجرائم السياسية

والافراج تحت شرط هو نظام يعفى بمقتضاه عن جزء من العقوبة على الاشخاص الذين يحسنون سيرهم فى السجن

والعفو عمل من أعمال الرحمة الملكية ترفع بمقتضاها العقوبة كلها أو بعضها

وحق العفو من الامتيازات السياسية للملوك فلا يتوقف استعمالها على استشارة أحد ولكن الأمر الصادر بالعفو يجب أن يكون موقعا عليه من الوزير المختص طبقا للقاعدة العامة وهى أن توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب أن يوقع عليها رئيس الوزاراء والوزير المختص

وهذا الحق اذا استعمل بحكمة وبغير اسراف كان نعمة لأنه خير وسيلة لاصلاح الخطأ القضائى فيمكن من تخفيف العقوبات وتقليل شدة القانون والتوفيق بين مقتضيات تطبيق القانون وبين العدالة . واذا نظرنا الى تأثير العفو على شخص المحكوم عليه نجد أنه خير وسيلة لاصلاح النفس البشرية لأنه يحض الشخص الذي استفاد من العفو أن يظهر نفسه جديرا بهذه المكرمة .

وحق العفو دائما من حقوق رئيس الحكومة الاعلى حتى فى الولايات المتحدة فهو من حق رئيسها

وظيفة الملك فى تخفيف حدة الخلاف — للملك وظيفة هامة اخرى وهى تخفيف حدة الخلاف بين الهيئات المختلفه ويعبر عن هذه السلطة أى السلطة المخففة بتعبير pouvoir modérateur وهذه السلطة هى من الاهمية لدرجة ان الدستور البرتغالى افرد لها مادة خاصة جاء فيها : ان السلطة المخففة هى مفتاح كل نظام سياسى ويباشرها الملك دون سواه بصفته رئيسا على للامة لانه هو الذى يسهر بغير انقطاع على بقائها واستقلالها وعلى توازن السلطات السياسية

ويباشر الملك هذه السلطة بواسطة امتيازاته المتعددة واخصها: (١) اختيار الوزراء وعزلهم (٢) رفض التوقيع على التعيينات والاعمال التى يقترح عليه توقيعها (٣) باستعماله سلطانه ازاء مجلس النواب كالحل (٤) تداخله فى الاعمال التشريعية

ولما كان النظام البرلمانى يرتكز على حرية المناقشة والعلانية وتعارض الاحزاب فان للملك مجالا واسعا لاستعمال هذه السلطة ولا يقدر الملك على استعمالها الااذا اعتبر نفسه فوق كل الاحزاب فلا ينزل لنصرة حزب على آخر حتى يتسنى له ان يتداخل عند اللزوم لتلطيف حدتها أو لحماية الاقلية من ان تعبث بها الاكثرية

الملك يسود ولا يحكم — ان مبدأ صيانة ذات الملك ووظيفته فى تلطيف حدة الخلافات يقضيان على الملك أن يقلل من تداخله الشخصى بقدر الامكان فلا يتكلم كثيراً فى المواضع العامة وأن يحافظ فى السر والعلانية على الحياد التام . وقد استنتج من ذلك بعض الكتاب ان الملوك الدستوريين يسودون ولا يحكمون Le roi régne et ne gouverne pas وهذه النظرية اذا توسع فى تفسيرها تؤدى الى انتقاص هيبة الملك فيقل صيت الملك وسلطته

وقد ساد فى انجلترا فى القرن الثامن عشر رأى يبيح للملك أن تكون له سياسة

شخصية يدافع عنها بحريته المطلقة فى اختيار الوزراء . ولكن الملك بعمله هذا يتنازل عن سلطته المطلقة التى لا يمكنه مباشرتها الا إذا كان فوق الاحزاب فيصبح نقد سياسته والطعن عليه ممكنا ولكن هذا المبدأ لم يسد

أما فى بلجيكا فقد جرى العمل على ان الملك لا يتنازل الى حلبة المناقشات الحزبية ولا الى التداخل فى سفاسف الامور ، فاذا ما تداخل الملك فى أمر من الامور اثناء المناقشات فى مجلس الوزراء فلابد من أن يحرص على أن يكون همه هو المصلحة العامة . وبهذا المعنى فقط يجب أن تفسر قاعدة الملك يسود ولا يحكم

الباب الرابع

الوزراء[1]

الفصل الاول — الحكومة البرلمانية

الفصل الثانى — النظام الوزارى

الفصل الثالث — أساس نصب الوزراء فى الحكم واختصاصاتهم

الفصل الرابع — المسئولية الوزارية

الفصل الاول

الحكومة البرلمانية

يؤدى النظام الدستورى الذى شرحناه فى الباب السابق الى النظام البرلمانى أى النظام الذى تكون فيه الوزارة مسئولة أمام البرلمان . وذلك لان حقوق الملك فى النظام الدستورى محدودة على سبيل الحصر فلا بد من أن تكون السلطة كلها فى يد البرلمان يباشرها بطريق تفويض رئيس الدولة بالقيام فى بعض الامور وبطريق اللجان أو وكلاء البرلمان المسئولين الذين يوليهم ثقته

فنظام الملكية المطلقة والملكية المقيده يترك نصيبا كبيرا للملك ، فهو الذى يقوم بالاعمال بمساعدة مستشاريه ووزرائه الذين هم أعوانه لايسألون الا أمامه ؛ أما

---

(١) مراجع :

Dupriz-Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique

Bluntschli-Droit public général

Boutmy-Le developpement de la Constitution et de la Societé Publique en Angleterre

Orlando-Principes de Droit Public et Constitutionnel

Esmein-Eléments de Droit Constitutionnel Francais et Comparé

فى النظام الجمهورى فتكون ازمة الحكم فى يد لجان ليس لديها استقلال ازاء الجمعيات التى اختارتها . واخيرا نجد أن النظام البرلمانى يخالف هذين النظامين تمام المخالفة لانه يجعل الوزارة حلقة الاتصال بين رئيس الدولة وممثلى الامة وتمكن من التوفيق بين المبادئ الملكية من جهة والعناصر الديمقراطية من جهة أخرى . فالتعبير بحكومة ملكية برلمانية يدل دلالة جامعة مانعة على هذا النوع من الحكم

وهذا النظام يكون مبنيا على المبدأ المعقول الخاص بتقسيم السلطات مع ايجاد اداة اتصال بينها ، فهو يستبقى سلطة الملك ولا يخضع نواب الشعب للملك خضوعا مطلقا

تاريخ نظام الوزراء — يرجع أصل هذا النظام الى القرون الوسطى عند ما كان الملك يعين موظفين ليستعين بهم على القيام بأعماله ، وكانت هذه الوظائف وراثية فى أول الامر . ثم اعتاد الملك أن يعين فى بعضها رجالا من رجال القانون. وفى القرن السابع عشر أصبحت وظيفة الوزير وظيفة فعلية وأصبح يختار لها الاشخاص المشهود لهم بالكفاءة دون كبار الاشراف ؛ ولكنهم احتفظوا على كل حال بصفتهم خدام الملك ومشيريه

وقد كانت القوانين الانجليزية تجعل مستشارى الملك مسئولين أمام مجلس النواب. وقد اكتسب هذا المجلس منذ القرن الرابع عشر الحق فى محاكمة هؤلاء المستشارين أمام مجلس اللوردات سواء على الجرائم العادية أو السياسية كالاعتداء على حرية الافراد. وكانت هذه المحاكمة محاكمة جنائية يترتب عليها عقوبات قاسية وتسمى هذه الطريقة بطريقة ال Impeachment [1]

وفى عهد عائلة الستوارت وعلى الاخص فى حكم شارل الاول بدأت المشادة بين الملك والبرلمان لان الملك اراد أن يحرم البرلمان حق محاكمة الوزراء

---

(١) Dupriez ص ١٤

وفى سنة ١٦٤١ بعد أن حكم على الوزير ستراد فور أراد البرلمان أن يعترف الملك بخضوع الوزراء للبرلمان سياسيا

وفى هـذا الوقت ابتدأت عائلة استوارت بالاستعانة براى نفر قليل بين أعضاء مجلس الملك الخاص من المشهورين باخلاصهم لشخص الملك وكان هذا أصل الوزارة أى ال Cabinet

وفى عهد شارل الثانى عهد الملك الى لجنة مكونة من ستة أعضاء بالاشراف على الامور الخارجية واستحالت هذه اللجنة الى لجنة دائمة تهتم بجميع الشئون قبل عرضها على مجلس الملك الخاص

وقد وضعت ثورة ١٦٨٨ حدا الى حكم الملك المطلق وابتدأ الملك يرى مصلحته فى اتخاذ مستشاريه من زعماء الاغلبية ولكن النزاع استمر بين المجلس والملك فان المجلس كان يريد أن يخرج الوزراء من سيطرة الملك ويخضعهم له خضوعا تاما

ولم تكن الوزارة فى ذلك الوقت متجانسة بل كانت مكونة من الحزبين الكبيرين الذين كانا فى ذلك الوقت وهما حزب الويج whigs والتورى torys ونظرا لمعارضة الحزب الاول انسحب أعضاء الحزب الآخر من الوزارة واصبحت الوزارة متجانسة وكان ذلك سنة ١٦٩٣

وما بقى بعد ذلك من التطور كان نتيجة الزمن والظروف والضرورات الحكومية

ووجدت عائلة هانوفر (التى منها الملك الحالى) نفسها محاطة فى البلاط برجال كلهم من حزب الويج وهم حزب الارستقراطية فتركت لهم شئون الدولة

وفى عهد الوزير ولبول Walpole كانت الوزارة متجانسة كما تقدم وبدأت تسعى للحصول على التأييد من مجلس النواب ومجلس اللوردات. وفى سنة ١٧٢١ صدر الامر الى ولبول هذا بان يشكل وزارة فكانت أول وزارة قوية متحدة

وعمرت عشرين سنة مؤيدة من مجلس النواب. وعندما ابتدأ مجلس النواب يقلب لها ظهر المجن استقالت الوزارة فكانت أول وزارة سلمت باستحالة الاستمرار فى الحكم مع معارضة النواب وكانت اخر وزارة حاول البرلمان محاكمتها بطريق المحاكمة Impeachement

وقد أصبح من مميزات الحكم البرلمانى وجود حزبين قويين منظمين اتم تنظيم يتعاقبان على ادارة دفة الامور مع بقاء الملك بعيدا من تلاطم الاحزاب محترما من الجميع فاذا سقطت وزارة حزب كان الحزب الآخر مستعدا لتولى الامور فى الحال بواسطة زعمائه الذين مافتئوا يحملون الوزارة الحاضرة ويبينون عيوبها ليسقطوها ويحلوا محلها [1]

أما حكم جورج الثالث فكان حكما شخصيا تعاقبت فيه الوزارات بكثرة بسبب دسائس الملك . ولكن وليم بيت W. Pitt نجح فى الحصول على تأييد أغلبية برلمانية وبذلك مكن الوزارة من الثبات ذلك الثبات الذى مازالت حائزة عليه الى الان وانتقلت اليها سلطة ادارة أعمال الحكومة وسياستها ، وقد حل تضامن الوزراء محل تفرقهم وأصبح مجلسهم هو الذى يقرر السياسة العامة وأصبح مركز رئيس الوزارة مركزا ممتازا لا يضايقه الملك بمداخلاته ؛ ولما انسحب بيت من الوزارة كان مركز الوزارة قد تأيد تأييدا عظيما وأصبحت الوزارة على رأس الحكومة واعتاد الناس أن يروا فى الوزارة خير حام وخير مصلح

وقد ساعد اصلاح النظام الانتخابى على نجاح النظام البرلمانى لدرجة عظيمة

تعيين الوزراء : لكى لا تكون الوزارة خاضعة للملك ولا للبرلمان خضوعا تاما وجب الا يجعل اختيار الوزراء متروكا للملك ولا للبرلمان تركا مطلقا

وقد وجدت فكرة تعيين الوزراء بطريق الانتخاب بواسطة مجلس النواب وعبر عن هذه الفكرة فى أزمنة مختلفة أخرها عند عمل دستور استراليا الجنوبية [2]

(١) Boutmy ص ٢٩٢
(٢) اسمان ص ٣٠١

ويقابل هذه الفكرة على خط مستقيم اعطاء الحرية المطلقة للملك ليختار وزراءه ولكن هذه الطريقة عبارة عن رجوع الى نظام الحكم الشخصى أى الى الحكم الملكى المقيد الذى لا يكون الوزراء فيه مسئولين أمام البرلمان لأنه ليس من المعقول أن يجعل الوزراء الذين يخضعون للملك خضوعا تاما وينفذون أوامره حرفيا مسئولين عن أعمالهم أمام البرلمان .

لذلك نبتت فكرة وسطى بين الفكرتين المتقدمتين . وهذه الفكرة تنحصر فى ترك الملك نظريا وقانونا حرا فى تعيين الوزراء [1]، ولكن يشترط ألا يسمح للملك الا باختيار الأشخاص الذين يرضى عنهم البرلمان أو يرضى عنهم الناخبون فى حالة حل البرلمان . والواقع أن أغلبية النواب هى التى ترشد الملك على الشخص الذى يحسن أن يختاره رئيسا لأن هذه الأغلبية تبين بصراحة من هم الزعماء الحائزين على رضاها والملك لا يجد أسهل من تعيين هؤلاء الزعماء ليضمن استمرار رضاء النواب على وزرائه ؛ وذلك أن للاغلبيه سلطة اسقاط الوزارة . ومع كل ذلك لا يمكننا أن نعتبر أن الوزراء يعينون بمعرفة النواب أو انهم يعزلون بمعرفة النواب لأن الرئيس الاعلى له بمقتضى الدستور الحق الصريح فى تعيين الوزراء وفى عزلهم . والذى يحصل فى الواقع أنه فى حالة عدم وجود أغلبية ثابتة منظمة فان تعيين الوزراء يرجع الى حد كبير الى بعد نظر الملك وفراسته . ومتى عين الوزراء فانهم يستمدون سلطتهم من أنهم يمثلون رئيس السلطة التنفيذية. وقد جرى العرف فى انجلترا على أن الوزراء هم الذين يقترحون أهم مشروعات القوانين ، وكذلك فى فرنسا فان المشروعات أو الاصلاحات التى تؤيدها الحكومة هى التى يكتب لها السلامة فى نهاية الأمر [2]

الشروط الاساسية للنظام الملكى البرلمانى : يشترط لكى تؤدى الوزارة وظيفتها — وظيفة ايجاد الصلة بين الملك والنواب — ثلاثة شروط

---

(١) Orlando ص ٣٦٦

(٢) اسمان ص ٣٠٠

١ - يجب أن يترك تعيين الوزراء قانونا الى رئيس الدولة الاعلى ولكن هذه السلطة يجب أن تقيد بما للبرلمان من الاشراف على مالية الدولة وبما له من السلطة التشريعية والرقابة على أعمال الحكومة، ويجعل البرلمان مختصا بجميع شئون الدولة التى لم يجعلها الدستور من اختصاص الحكومة أو السلطة القضائية

٢ - يجب أن تكون حرية الملك فى اختيار وزارئه مطلقة فيباح له اختيار الوزراء ولو لم يكونوا أعضاء فى البرلمان، فالغرض الاساسى هو التوفيق بين الملك والنواب وهذا يكون اتم اذا اختار الملك وزراءه من زعماء النواب

٣ - يجب أن يباح للوزراء حرية الاتصال بالبرلمان سواء كانوا أعضاء فيه أولا ويجب أن يمكنوا من الاشتراك فى أعمال التشريع وان يسمعوا إذا أرادوا الكلام [1]

أما فى الولايات المتحدة فالدستور يخالف هذا المبدأ فانه لا يجيز للوزراء حضور جلسات البرلمان بل يعطيهم مجرد الحق فى توصيل رغباتهم الى البرلمان بطريق الكتابة

والدستور المصرى كالدستور الفرنسى يبيح للوزراء حضور الجلسات ولكن ليس لهم صوت معدود فى المناقشات الا إذا كانوا أعضاء فيه

٤ - يجب الا أن يكون بقاء الوزارة متوقفا على رضاء الملك فقط مهما كان شعور النواب بالنسبة للوزارة لان مسئولية الوزارة امام البرلمان معناها ان على الوزراء أن يحصلوا او يحتفظوا على تأييد النواب الذين لهم الحق إذا حبسوا ثقتهم عن الوزارة أن يضطروها الاستقالة . وليس لتنظيم هذه الأمور عادة من نصوص دستورية وانما هى العادات والقواعد المرعية والتقاليد التى تنشأ . أما الدستور المصرى فقد نص فى المادة ٦٥ انه إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل

(١) لا يسلم الانجليز بهذا المبدأ فلا يجوز عندهم أن يدخل وزير الى أى مجلس الا اذا كان عضوا فيه ولذلك يعين الوزير وكيلا برلمانيا له من أعضاء المجلس الذى يحرم عليه دخوله

وهذا النص تقديس للقواعد المرعية التى نشأت فى الدول البرلمانية الأخرى

٥ — يجب أن يكون تنظيم الوزراء فى هيئة مجلس Cabinet مكون لوحدة متجانسة تجمعهم وحدة الرأى ووجهة النظر فى المسائل السياسية وهذا التنظيم ضرورى لكى يقوم المجلس بوظيفته الدستورية ويتوصل اليه بانشاء التضامن بين الوزراء

الفصل الثانى

اساس النظام الوزراى

تعيين الوزراء وانشاء الوزارات — تنص المادة ٤٩ من الدستور على ان الملك يعين الوزراء ويقيلهم. والوزراء أكبر وكلاء السلطة التنفيذية التى نصت المادة ٢٩ على ان الملك يتولاها فى حدود الدستور، فالمعقول أن يكون تعيينهم وعزلهم منوطا بالملك خصوصاً وأن توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون فوجب أن يكون الملك حراً فى اختيار مستشاريه الذين يثق فيهم

ولكن الوزراء لهم صفتان مستقلتان : فهم يمثلون البرلمان لدى الملك ، ويمثلون الملك لدى البرلمان فوجب أن يحوز الوزراء على رضاء البرلمان كما هم حائزون على رضاء الملك. فالملك يختارهم من زعماء الاغلبية ويشرف البرلمان على تعيينهم من طريقين: اشرافه على الخزينة العامة لان انشاء وزارات جديدة يستدعى موافقة البرلمان على الاقل من الوجهة المالية ، والمسئولية الوزارية

ويوجد الآن لمصر عشر وزارات : الداخلية ، المالية ، الخارجية ، الحربية ، البحرية ، الاشغال ، المعارف ، الاوقاف ، المواصلات ، الزراعة، الحقانية

ويشترط الدستور المصرى فى الوزير الجنسية المصرية (مادة ٥٧) والا يكون الوزير من الأسرة المالكة

عدم الجمع : لا يمكن الجمع بين الوزراء وأى وظيفة أخرى غير عضوية البرلمان كذلك لا يمكن الجمع بين الوزارة والوصاية على العرش ولا الجمع بين الوزرة وصفة عضو فى الاسرة المالكة . والفكرة فى حرمان أعضاء الاسرة المالكة من الوزارة هو ابعاد الامراء عن كل مسئولية حكومية وحتى لا يجر خطأ الامير الوزير سوء السمعة للعائلة المالكة مما قد يوجد حرجا لشخص الملك

ويقول المسيو جيرون فى قاموسه السياسى أن هناك سببا آخر لهذا التحريم وهو أن المسئولية الوزارية يجب أن تكون مسئولية حقيقية فاذا سمح للأمراء بتقلد الوزارة قد تصبح المسئولية مسئولية وهمية لأن شخصية الأمير تختلط بشخصية الملك

حرية التعيين : تقضى التقاليد الانجليزية أن الوزير الذى يعين يجب أن يستقيل من عضوية البرلمان ويرشح نفسه من جديد فى الدائرة التى انتخبته . وقد نسج كثير من الدساتير على منوال هذه القاعدة. وعلة ذلك أن تعيين الملك لوزير هو تعيين لأحد النواب فى وظيفة ذات مرتب يلقى شيئا من الريب والشكوك على استقلال النائب اذ يحتمل أن الملك انما اختاره ليكون عونا له على البرلمان فلأزالة هذه الشبهة يحسن أن يعود النائب الى ناخبيه ليعطيهم الفرصة فى أن يعلنوا ثقتهم فيه أو يسحبوها منه

وقد اختفت هذه القاعدة من الدساتير البلجيكية والايطالية والاسبانية والبرتغالية ولم يرددها دستورنا المصرى لأن وجودها يقيد حرية الملك فى اختيار الوزراء اذ أن الملك تحت هذا النظام لا يختار الوزراء الا بين الا الأعضاء الواثقين من دوائرهم وثوقا تاما ويتحاشى عن اختيار الوزراء من بين نواب الدوائر التى يتنازعها الاحزاب المختلفة خوف تعريضهم للفشل وقد يكونوا ذوى كفاءة ودراية وهذا التقييد على حرية الملك يلجئه الى تعيين كثير من الوزراء خارج البرلمان . والواقع ان الريبة فى ذمة النائب الذى يختار وزيراً لا محل لها لان كل نائب هو فى الحقيقة

ممثل لحزبه ولديه شبه توكيل من الحزب بقبول الوزارة فالاختيار لمركز الوزير جالب لعلو الصيت ولاحترام ناخبيه . وفضلا عن كل ذلك فان الوزير لا يمكنه أن يبقى فى مركزه بغير اعتماد على تأييد البرلمان ولاشك أن غالبية البرلمان لا تسمح بتعيين وزير ترى فى تعيينه امكان استعماله آلة ضد نواب الدولة

والملك يعين وزراءه بحرية تامة أما بين أعضاء البرلمان أو خارجا عنه وهذه الحرية ضرورية ليتمكن الملك من اختيار أكفأ الناس لتولى أزمة الحكم فوزارة المالية والخارجية والحربية تستدعى كفاءات فنية خاصة فاذا حاولنا تقييد حرية الملك فى اختيار الوزراء تكون النتيجة عدم تمكنه من تعيين أكفأ الناس هذه المناصب

وتعيين الوزراء عمل من أعمال الدولة فأمر الملك بتعيين الوزراء يجب لنفاذه أن يكون موقعا عليه أيضا من وزير مختص ولذلك جرت العادة فى فرنسا أن يوقع رئيس الوزراء المستقيل على أمر تعيين الوزارة الجديدة. وهذه العادة دعت بعض الكتاب الى التساءل عما يحدث لو أن رئيس الوزارة المعزول رفض التوقيع على أمر تعيين الوزارة الجديدة . على أن هذا الفرض لم يتحقق مطلقا وأن احتمال تحققه دعى الكتاب البلجيك الى أباحه أن يوقع رئيس الوزراء الجديد على أمر تعينه فى هذه الحالة [1]

وزراء الدولة والوزراء بلا وزارة : ولو أن الدستور صامت عن هذه النقطة الا أنه جريا على العرف الجارى فى البلاد البرلمانية يجوز تعيين وزراء بلا وزارة كما يجوز تعيين وزراء دولة

ووزراء الدولة ليس لهم الاوظيفة شرفية لاتخول لحاملها لامرتبا ولا امتيازاً خاصا ، وتمنح الدولة هذا اللقب كمكافأة على خدمات جليلة الى رجال الدولة العظام كالوزراء الاقدمين ورؤساء مجلس النواب والشيوخ أو كبار الموظفين

---

(١) Orban-Le Droit Const. Belge 1908 جزء ٢ ص ٢٨٩

ولا يدخل وزراء الدولة ضمن مجلس الوزراء ولكنهم يدعون فى أثناء الأزمات الشديدة لاخذ رأيهم بطريقة استشارية بحتة غير رسمية وبغيران تكون عليهم مسئولية ويباح لهم حضور جلسة بمجلس الوزراء إذا أراد الملك فى ظروف استثنائية أن يدعوهم فيها ليتعرف رأيهم

وهذه الطريقة تمكن للملك فى كثير من الأوقات من توحيد الاحزاب فى الأزمات العصيبة كما تمكنه من الاستنارة برأى كبار المحنكين من رجال السياسة

والوزراء العاديون ينقسمون الى قسمين : وزراء يديرون وزارات ووزراء بلاوزارة ، والوزير بلاوزارة عضو فى مجلس الوزراء كالوزير الذى يدير وزارة سواء بسواء . والغرض من هذا النظام تمكين الدولة من الاستعانة ببعض ذوى الكفاءات وقد ظهرت فائدة هذا النظام على أتمها أثناء الحرب العظمى فعين فى الدول المحاربة كثير من الوزراء بلا وزارة للاستفاده من أرائهم فى إدارة الحرب والوصول الى النصر

العلاقة بين الوزير والوزارة : ليست الوزارة شخصاً معنويا مستقلا فما هى الا إدارات عامة ذات اختصاصات مميزة وكل وزير يدير بمفرده اعمال وزارته ويمضى أوراقها من قرارات ومنشورات ويأمر بصرف الاموال اللازمة لها فى حدود الميزانية ويرفع الدعاوى الخاصة بوزارته تنفيذاً للعقود التى يعقدها

وهذا التقسيم ضرورى لحسن سير الأعمال فلا يجوز مثلا أن يقاضى وزير المالية بتعويض نشأ عن فعل وزارة أخرى ولا أن يتمسك بالمقاصة اذا كان الفرد مديناً لوزارة ودائنا لوزارة أخرى

وفى بعض الدول البرلمانية لايفرق بين وزير ووزير من حيث الاهمية وليس هناك حقوق لرئيس الوزراء اكثر من بقية الوزراء وقلما يجد الانسان فى الدساتير ذكر لوظيفة رئيس الوزارة أما الدستور المصرى فان يفترض أن

هناك وظيفة رئيس مجلس الوزراء اذ نص فى المادة ٦٠ أن رئيس مجلس الوزراء يوقع مع الملك فيما يختص بشئون الدولة ولـكن ليس معنى هذا أن لرئيس الوزراء سلطة اعلى من سلطة بقية الوزراء وانما يستمد نفوذه عليهم من شخصيته ليس الا . ويسمى الرئيس فى فرنسا Chef de ceinet وفى بلجيكا Premier Minister وفى انجلترا Prime Minister

وهو الذى يرأس مجلس الوزراء فى أغلب الاوقات اللهم الا فى الاحوال النادرة التى يرأسه فيها الملك وفى هذه الحالة يسمى المجلس Canseil des ministres تمييزا له عن الحالة التى يرأسه فيها رئيس مجلس الوزراء ويسمى Conseil de Cabinet

تغيير الوزارات والوزراء — تنقضى وظيفة الوزير باسباب متعددة . وبين هـذه الاسباب أسباب فردية تمس أحد الوزراء فرديا وهى الاستقالة الفردية ، عدم رضاء الملك ، الاختلاف مع رئيس الوزراء ، الخلاف بينه وبين مجلس النواب ، رفض المجلس التصديق على ميزانية وزارته أو رفض مشروع من مشروعاته الهامة ؛ وكل هـذه الاسباب تؤدى الى اعتزال الوزير . وهـذا يدلنا على أن تضامن الوزراء ليس معناه انهـم حتما مسئولون عن كل ما ينسب الى أى وزير على حدة بل ان تضامنهم لا يشمل الا مسائل السياسة العامة أى تلك المسائل التى لاهميتها كانت موضوع بحث مجلس الوزراء أو مفروض فيها أن تكون موضوع بحثه . ولكن التمييز بين المسائل الخاصة بالسياسة العامة وغيرها على جانب عظيم من الدقة ، فاذا حصلت مناقشة فى البرلمان على فعل منسوب لأحد الوزراء وكان مشكوكا من انها مسألة فردية أو اجماعية فالعادة ان الوزارة اذا ارادت أن تتحمل المسئوليـة أن يقرر رئيس الوزراء ذلك ويدخل المناقشة ويبين للمجلس ان الوزارة تتخذ مسئولية هذا العمل على عاتقها

وهناك أسباب تؤثر على الوزارة بتمامها أهمها تغيير الاغلبية بفعل الانتخابات

الدورية : فلنفرض ان الاغلبية كانت من حزب معين وحل وقت انقضاء أجل مجلس النواب واجريت انتخابات جديدة ظهر منها ان حزب المعارضة أصبح له أكثر المقاعد ، ففي هذه الحالة تستقيل الوزارة بكل هدوء وسكون . كذلك تستقيل الوزارة اذا اعتلى العرش ملك جديد [١] ولكن الاستقالة لا تحصل عقب اعتلاء العرش مباشرة لان الفترة التي تمر من وفاة الملك وحلف الملك الجديد اليمين يكون مجلس الوزراء هو القائم بالسلطة . فمتى حلف الملك الجديد اليمين تقدم الوزارة استقالتها حتى تعطي الملك الجديد الحرية التامة في اختيار الوزراء الذين يثق فيهم كذلك تحدث الاستقالة اذا توفى رئيس الوزراء فان الوزراء يقدمون استقالتهم الى الملك لتكون له الحرية أن يعين من بينهم أو من خلافهم الشخص الذي يريد أن يعهد اليه في تشكيل الوزارة . وأخيرا تحدث الاستقالة اذا حصل خلاف أساسي بينها وبين الملك أو بينها وبين البرلمان . ذلك أن الوزارة تمثل الملك فلا يمكن لها أن تحكم البلاد وهي مختلفة معه

أما الأزمات الوزارية العادية فهي ازمات برلمانية تنشأ من اختلاف الوزارة مع البرلمان . ويظهر هذا الاختلاف اذا اقترع مجلس النواب على عدم الثقة بالوزارة أو اذا رفض الموافقة على مشروع من المشاريع التي تعرضها عليه الوزارة. وفي هذه الأحوال إما أن تستقيل الوزارة معترفة بهزيمتها وعجزها عن الاحتفاظ بتأييد نواب البلاد أو أنها تشير على الملك بحل مجلس النواب واجراء انتخابات جديدة لتستبين ما إذا كان الرأي العام أو جمهور الناخبين يؤيد المجلس في اسقاط الوزارة أو انهم على العكس يسحبون ثقتهم من أولئك النواب الذين اسقطوا الوزارة

(١) Orlando ص ٣٣٣

الفصل الثالث

اختصاصات الوزراء

المركز الخاص للوزراء : الوزراء هم الوكلاء المباشرون والمسئولون عن الملك صاحب الذات المصون وهم من جهه أخرى رؤساء الادارات العامة فى الدولة

فالملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه (٤٨ دستور) وجميع أعمال الحكم تستلزم تداخل رئيس الدولة وتستلزم ايضا تداخل وزير مسئول. ومن جهة أخرى فالوزراء رؤساء لمصالح الحكومة ولا يمكنهم القيام بهذه الاعمال الا اذا كانوا مؤيدين بثقة النواب. فهم من جهة مسئولون أمام الملك ومن جهة أخرى مسئولون أمام النواب ولكن هذه المسئولية لاتقتضى الخضوع التام ولا الاستعباد من هذه السلطات أى أن الوزراء وظيفتهم خاصة يستمدونها من الدستور ومن التقاليد السياسية تجعلهم أكثر من مجرد آلة لتنفيذ أوامر الملك أو البرلمان

العلاقة بين مجلس الوزراء ومجلس البرلمان: لا يمكن فهم حقيقة اختصاصات الوزير المتعددة الا اذا درسنا تفصيلات نظام المصالح التى يقوم على رأسها ولكن من المهم أن نفهم عمل الوزير فيما يختص بعلاقته مع مجلس البرلمان. فقد عرفنا أن الملك حر فى اختيار وزرائه سواء بين أعضاء البرلمان أو خارجا عنه وقد تقضى الظروف باختيار رئيس للحربية من رجال الجيش وقد جرت العادة أن اختيار أكثر الوزراء يكون من أعضاء مجلس النواب دون الشيوخ ولكن نص الدستور على أن لكل مجلس الحق فى أن يدعو اليه أى وزير لطلب معلومات عن المشروعات التى يقدمونها وأن لكل وزير الحق فى أن يدخل أى مجلس من مجالس البرلمان وان تسمع فيه اذا طلب الكلام (٦٣ دستور) ولا يكون للوزراء صوت معدود الا اذا كانوا أعضاء

اختصاصات الوزراء الحكومية — نخرج عن نطاق موضوعنا اذا نحن حاولنا ان نعدد الاختصاصات المتعددة للسلطة التنفيذية ولذلك نكتفى بان نبين المأمورية الخاصة للوزراء وكيفية القيام بأعمالهم ونبين بعض دلالات عامة قبل أن ندخل فى الموضوع :

وتلخص هذه الدلالات فى ثلاث

أولا ـ الوزراء يشاركون الملك فى التوقيع على أوامره فى شئوون الدولة فلهم بهذه الصفة كل الاختصاصات التى للملك يشاركونه فيها سواء كانت هـذه الاختصاصات متعلقة بالامن والنظام أو بالاشراف على أعمال الهيئات المحلية أو بالشئون الداخلية والادارية أو الشئون الخارجية ولا يشذ عن ذلك الاعمال السياسية والدستورية كحل مجلس النواب

ثانيا ـ للوزراء دور اقتصادى ومالى هام لأنهم بصفتهم رؤساء لوزاراتهم يحضرون الميزانية ويعرضونها على وزارة المالية فى مجلس الوزراء ويدافعون عنها فى البرلمان وينفذونها ويطبقونها وهم بهذه الصفة يصدرون اذون الصرف على الخزينة ويحضرون الحساب الختامى لعرضه سنويا على مجلسى البرلمان

ثالثا ـ ان الوزراء يستمدون شخصيا من المشرع ومن الملك أى من القوانين والمراسيم الملكية حقوقا متعددة أى سلطات خاصة كحق التعيين وحق الاشراف وحق اصدار اللوائح واصدار القرارات العامة أو الخاصة . ولا يعترض على ذلك أن السلطان لايجزأ ولا يتنزل عن شىء منه (١) لان تفويض السيادة أوالسلطان ليس تنزلا عنه وقد اجاز الدستور للمشرع المصرى أن يفوض الى هيئات أخرى

(١) تنص المادة الاولى من الدستور أن مصر دولة ذات السيادة وهي حرة مستقلة ملكها لايجزأ ولايتنزل عن شىء منه وصحة هذه المادة المأخوذة عن الدستور البلجيكى وغيره من الدساتير ... سلطانها أو سيادتها لا تجزأ لان المقصود بعدم التجزئ والتنزل هو السلطان أو السيادة لا الملك وقد جاء النص الفرنسى للدستور المصرى صريحا فى ذلك حيث قال
Ses droits de Souveraintè sont indivisibles et inalienables

الفصل فى صحة الانتخاب كما اجاز له ان يخول الوزراء سلطة فى عمل اللوائح وما يلحقها من جزاء تأديبى . وليس ثمة مايمنع السلطة التشريعية ذات الاختصاص التام والحرية الكاملة (فيما عدا مسائل تعديل الدستور) ان تتنازل عن جزء من سلطتها الى الملك أو الى الوزراء مباشرة لتنظيمها بواسطة لوائح أو مراسيم

ويتبين من ذلك أن سلطة الوزراء ليست محددة ومحصورة بل يمكن زيادتها زيادة كثيرة بما يزاد عليها بواسطة تفويض من السلطة التشريعية

الفصل الرابع

المسئولية الوزاريه

أصل المسئولية وانواعها — يقول مثل فرنسى قديم ان الملك لا يخطئ مطلقا الا اذا اخطأ مستشاروه وينتج من ذلك ان الملك لايمكن سؤاله مباشرة بل وزراؤه هم المسئولون لانا اذا جعلنا الرئيس الاعلى مسئولا لانتج ذلك نتائج خطيرة أن لم نقل ثورة

وقد حل الانجليز هذه الصعوبة بتحويل المسئولية من عاتق الملك الى عاتق الوزراء : فيقولون أن الملك غير مسئول ولكنه من جهة أخرى ليست له أهلية القيام بمفرده بأى عمل من الأعمال، أما الوزراء وهم الذين يقومون فعلا بالحكم فانهم مسئولون عن أعمالهم سياسيا وقضائيا

وبدأت هذه المسئولية بكونها مسئولية جنائية بحتة تنفذ بطريق المحاكمة Impeachment التى كانت تجر على الوزير المسئول فضلا عن عزله عقوبات قاسية[1]

ويرجع تاريخ هذه المحاكمة الى القرن الرابع عشر وكانت تحصل بشكل

(١) س ١٤ Dupriez

اتهام موجه من مجلس النواب أمام مجلس اللوردات منعقداً بصفة محكمة عليا

ومن المفهوم أن الاختصاص القضائى لمجلس اللوردات يرجع الى عهد قديم عند ما كان المجلس معروفا باسم المجلس الكبير الملكى Magnum Concilium Regis

وكانت المحاكمة Impeachment سلاحاقويافى يدالنواب فى عهدعائلةستوارت[١] وقد دخلت هذه الطريقة الى كثير من الدساتير الحديثة كدستور بلجيكا ودستور الولايات المتحدة ولا يزال أثرها باقيا فى الدستور المصرى (مادة ٦٦) ولا تقتصر هذه المحاكم على أحوال الجنايات والجنح التى يرتكبها الوزراء بل تشمل كل اهمال أو خطأ جسيم يرتكبه الوزراء أثناء تأدية وظيفتهم يترتب عليه ضرر بمصالح الدول

ولكن حق المحاكمة أبطل استعماله فى انجلترا وهى البلاد التى نشأ فيها واستعيض عنه بالمسئولية السياسية أو البرلمانية لانه عند ما أصبح مجلس النواب قادراً على اسقاط الوزراء لم يجد ضرورة لمحاكمتهم وبعبارة أخرى ان المجلس أصبح يتقى اغلاط الوزراء بعزلهم بدل أن ينتظر وقوع جريمة منهم ثم يحاكمهم وذلك جرياعلى المبدأ القائل المنع خير من العلاج[٢]

وقد بينا أن الوزير ولبول Walpole عند ما استقال سنة ١٧٤١ كان أول من سلم باستحالة الحكم بغير تأييد البرلمان وآخر من حاولوا محاكمته بناء على أسباب سياسية ، أما الآن فقد أصبحت المسئولية السياسية أظهر المسئوليات فى الحكومات البرلمانية سواء كانت ملكية أم جمهورية ما عدا الولايات المتحدة وسويسره (والمانيا قبل دستورها الاخير) ولكن بجانب هذه المسئولية السياسية يوجد بطريقة استثنائية المسئولية الجنائية والمسئولية المدنية التى تنظمها أيضاً قواعد خاصة

---

(١) لايصح الخلط بين Impeachment و Bill of attainder وهى أحكام قضائية صادرة بشكل قانون يسرى على الماضى بالاعدام والمصادرة

(٢) كان آخر من حوكم بطريق ال اللورد مرفيل ١٨٠٥

المسئولية السياسية — الوزراء مسئولون سياسيا أمام الرأى العام وأمام البرلمان وأمام الملك . أما فيما يختص بالرأى العام فانه يعلن عدم رضائه عن الوزارة بما تكتبه الصحافة الحرة وما يظهره الشعب من مظاهر الاستياء بكافة الطرق كتقديم العرايض وعقد الاجتماعات

والمسئولية السياسية أمام البرلمان يوجد لها اجراءات تنظمها اللوائح الداخلية ونتيجة هذه المسئولية فقد الوظيفة وهى عبارة عن اكراه أدبى على الاستقالة قد يلحق وزيرا معينا كما يلحق المجلس بتمامه

ماهى الاعمال التى تجعل الوزير مسئولا سياسيا ؟

١ — الوزراء مسئولون عن جميع أعمال الملك

٢ — وهم أيضاً مسئولون عن أعمالهم التى يعملونها بصفتهم وزراء[1]

والمسئولية الوزارية تشمل كل أعمال الملك حتى رسائله وكل ترك أو اهمال يمكن أن ينسب اليه

وقد حل الدستور المصرى بنص صريح مشكلة من أكبر المشاكل الدستورية بان نص على ان الوزارة تستقيل اذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بها وليست الدساتير الاخرى بهذه الصراحة ولذا يرى الكتاب وجوب جعل الوزارة مسئولة امام النواب والشيوخ على السواء والقاعدة فى انجلترا ان ليس لمجلس اللوردات ابداء عدم ثقته بالوزارة لانه ليس مجلسا تمثيليا بل هو مجلس وراثى

أما مسئولية الوزارة السياسية امام الملك فثابتة لانه وان كان الملك غالبا يكتفى بان يستعمل سلطته الملطفة الا انه يستعمل أيضا سلطته القانونية التى يستمدها من الدستور ، فامتناع الملك عن توقيع أمر يرفع اليه ينبه الوزراء الى ان الملك غير راض عن سياستهم

المسئولية الجنائية للوزراء - المسئولية الجنائية منصوص عنها فى المادة ٦٦

---

(1) اسمان ص ٥٧٣

من الدستور . وهذا امتياز للوزراء لانه يجعلهم غير خاضعين للسلطة القضائية العادية فى أى جريمة يرتكبونها اثناء تأدية وظيفتهم . ففى اعطاء الحق لمجلس النواب وحده فى اتهام الوزراء تأمين للوزراء من رفع الدعوى العمومية قبلهم كبقية أفراد الناس ---

اما الموظفون الآخرون فلا يحتاج رفع الدعوى عليهم الا الى اتفاق مع رؤسائهم وهذا النظام متبع فى مصر من سنة ١٨٩٥ بقرار من مجلس الوزراء

وحكمة تمتع الوزراء بهذا الامتياز هو انهم فى قيامهم بأعمالهم يحتكون بالافراد وقد يحدث من هذا الاحتكاك مشادات فوجب ان يحمى الوزراء من خطر الاتهام وتداخل المحاكم الجنائية مما يجعل شرفهم وما لهم فى خطر ويعوق قيامهم باعمالهم ويعود بسوء السمعة على الحكومة بأسرها ؛ ولهذا نشأت هذه القاعدة وهى انه لا يصح محاكمتهم الا بعد صدور قرار اتهام من مجلس النواب بأغلبية الثلثين ولا تجوز محاكمتهم الا امام مجلس مخصوص مكون من رئيس المحكمة العليا ومن ستة عشر عضواً ولا تصدر الاحكام الا بأغلبية اثنى عشر صوتاً . وهؤلاء الأعضاء منهم ثمانية من أعضاء مجلس الشيوخ معينون بالقرعه وثمان قضاة (مستشارين) بترتيب الاقدمية

ومهما يكن من ضرورة حماية الوزراء من خطر رفع الدعاوى عليهم فانا نرى ان الدستور قد غالى فى هذه الضمانات حتى لقد أصبح الحصول على حكم على الوزير شبه مستحيل

وتظهر لنا هذه المبالغة من مقارنة هذا النص بما يماثله فى الدساتير الاخرى لنرى هل اسرف الدستور المصرى فى وضع هذه الضمانة أولا

فقد نص الدستور البلجيكى فى المادة ٩٠ على وجوب الحصول على قرار اتهام من مجلس النواب ولكنه لم يقيده باغلبية خاصة وجعل الحكم عليهم من اختصاص محكمة النقض والابرام بكامل قضاتها فلم يدخل فى المحكمة عنصراً سياسيا هو أقرب الى محاباة الوزراء

وينص دستور بولونيا أن يكون قرار الاتهام صادرا باغلبية ثلاثة اخماس

جرائم القانون العام — تفيد المادة ٦٦ الضمانة التى منحت للوزراء بحالة الجرائم التى تقع منهم أثناء تأدية وظائفهم فخرج بذلك الجرائم التى لا علاقة لها باعمال وظائفهم والتى يعبر عنها بجرائم القانون العام ، فاذا ارتكب وزير جريمة عادية لا علاقة لها بعمل وظيفته فان الاختصاص القضائى العادى هو المختص فترفع عليه الدعوى طبقا للاوضاع العادية وامام جهات الحكم العادية ، والذى يقرر الاتهام هى النيابة العمومية كما انه يجوز رفع الدعوى مباشرة من المجنى عليه امام المحكمة فى حالتى الجنح والمخالفات

الجرائم المتعلقة بالوظيفة — يجب التفريق فى هذا النوع من الجرائم بين نوعين مختلفين : النوع الاول الجرائم المنصوص عنها فى قانون العقوبات كالخيانة والاختلاس والاعتداء على الحرية ، والنوع الثانى الجرائم الناتجة عن سوء استعمال السلطة مما لا يدخل تحت نصوص قانون العقوبات كارتكاب خطأ جسيم أو اهمال وقد لا يكون هذا الخطأ أو الاهمال واقعا من الوزير شخصيا بل يكون واقعا من مرءوسيه ولكنه أهمل مراقبة هؤلاء المرءوسين حتى مكنهم من هذا الاهمال

وقد أشار الدستور الى اصدار قانون خاص يبين فيه أحوال مسئولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات

والى أن يصدر هذا القانون الخاص ينظم مجلس الاحكام المخصوص بنفسه طريقة السير فى محاكمة الوزراء

ويوقف الوزير عن العمل الى أن يقضى مجلس النواب فى أمره ، ولا يمنع استعفاؤه من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فى محاكمته (٧١ دستور)

أمر الملك — العفو — ليس الغرض من هذا النظام مجرد عقاب الوزير الذى اجرم أو اهمل بل غرضه أيضا عقاب الوزير الذى يتحمل مسئولية عمل

صادر من الملك . فقد بينا ان الملك ليست لديه أهلية اصدار أوامر بمفرده بل يجب أن يوقع وزير مسئول على هذه الاوامر، وهو بتوقيعه يتحمل مسئولية ذلك العمل ، لهذا كان من الطبيعى ان الوزير الذى يطلب محاكمته لايمكنه أن يدفع عنه التهمة بانه تلقى أوامر الملك ولذلك نصت المادة ٦٢ دستور ان أوامر الملك شفهية أو كتابية لاتخلى الوزراء من المسئولية بحال . وهذا النص مستقى من التقاليد الانجليزية وقد نقل أولا الى الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٧٩١ ثم تسرب الى الدساتير الاخرى

ولما كان الغرض من هذا النص هو حماية المصلحة العامة كان من الضرورى أيضا أن يقيد حق الملك فى اصدار العفو عن الوزير الذى يصدر عليه حكم من مجلس الاحكام ، والا اذا أبحنا ذلك فقد يحصل أن يرتكب الوزير جريمة بناء على أمر الملك فلا يلبث الملك بعد أن يصدر عليه الحكم من المجلس أن يعفو عنه ؛ لذلك نص الدستور (مادة ٧٢) على انه لايجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الاحكام المخصوص الا بموافقة مجلس النواب

وهذا القيد ـ الذى يمنع حق العفو عن الوزير المحكوم عليه ـ خاص بالاحكام الصادرة من المجلس وبعبارة أخرى بالاحكام المترتبة على جرائم وقعت فى أثناء تأدية الوظيفة

اما الجرائم العادية والتى تحكم فيها بحسب دستورنا المحاكم العادية فحق العفو فيها مخول للملك بغير تقييد بموافقة مجلس النواب

(٢) مسئولية الوزراء المدنية — مسئولية الوزراء المدنية هى مسئوليتهم بان يدفعوا من مالهم تعويضا عما ارتكبوه من خطأ أو ما احدثوه من ضرر غير مشروع سواء كان هذا الخطأ يكوّن جريمة ويجر مسئولية جنائية أولا

ولم يتعرض الدستور لهذه المسئولية فهى خاضعة للقانون العام سواء فى طريقة رفع الدعوى أو فى المحكمة التى تقضى فى الطلب

وقد اشارت بعض الدساتير على اصـدار قوانين تنظم المسئولية المدنيـة للوزراء ونحن ولو لم يكن فى دستورنا نص كهذا الا ان المشرع حر فى أن يعمل قانونا ينظم به هذه المسئولية ويقيدها

وكل ماتقدم خاص بما يرفع على الوزير بمطالبته بدفع التعويض من ماله الخاص ، اما ما يتعلق بالمسئولية المدنيه الواقعة على الحكومة من جراء خطأ وقع فيه أحد موظفيها فهذا من موضوعات القانون الادارى وان كنا سنعود اليه بالاجمال فيما بعد

الباب الخامس

السلطة التشريعية

الفصل الاول

تنظيم السلطة التشريعية واختصاصاتها

تنظيم السلطة التشريعية — تنص المادة ٢٤ من الدستور المصرى ان السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب . وهذه المادة بتقريبها للمادة ٢٣ التى تنص على ان استعمال السلطات يكون على الوجه المبين بالدستور تحرم أى سلطة أخرى من الاشتراك فى عمل التشريع كانشاء مجلس دولة له اختصاص تشريعى أو كادخال طريقة الاستفتاء فى التشريع

ولا تمنع هذه النصوص من اعتبار جماعة الناخبين ذوى سلطة غير مباشرة فى التشريع ، وهم وان كانوا لا يشرعون مباشرة الا ان نفوذهم عظيم فى الرقابة على أعمال التشريع . فالاعضاء مضطرون الى حد ما لمسايرة ناخبيهم والتعبير عن آرائهم

فالتشريع اذاً محصور فى الثلاث سلطات التى نص عليها الدستور بطريق الاشتراك وليس معنى هذا ان هذه السلطات الثلاث تتناقش فى المشروعات فى وقت واحد بل كل معنى الاشتراك هو ان كل عمل تشريعى لا بد من مروره على هذه الهيئات الثلاث

وكل هذه السلطات حقوقها متساوية فى مسائل التشريع فلكل منها حق الاقتراح وحق المناقشة والتعديل وحق القرار النهائى ، ولا يستثنى من ذلك الاحالة واحدة نص عليها الدستور فى المادة ٢٨ وهى حالة القوانين الخاصة بانشاء الضرائب فان مجلس الشيوخ محروم من اقتراحها

وحقوق هذه السلطات متساوية كما تقدم ولكن ليس ثمت ما يمنع من أن يكون لاحداها ـ فى الواقع ـ سلطة أكبر من الاخرين

أنواع القوانين المختلفة — اذا أخذنا كلمة قانون بمعناها المتعارف وهو كل أمر صادر من السلطة التشريعية يمكننا أن نقسم القوانين الى أربعة أقسام

١ ـ القوانين بالمعنى الاخص

٢ ـ القوانين التفسيريه

٣ ـ قوانين الوصاية التى بمقتضاها تشرف السلطة التشريعية على السلطات المحليه

٤ ـ القوانين المانحة لاختصاصات جديدة

القوانين بالمعنى الاخص — القوانين بالمعنى الاخص هى التعبير عن الارادة العامة الذى بمقتضاه يصدر أمر أو نهى لمصلحة المجموع . أما أشياع نظرية شخصية الدولة فانهم يعرفون القوانين بأنها هى الارادة العامة الدائمة للدولة [1]

ولكن ماهى الدولة ؟ من الواضح أن كل قانون هو يعبر عن ارادة ، وهو قاعدة آمرة مجيزة أوناهية موجهة الى الافراد صادرة من هيئة تشريعية . فالتشريع اذا عبارة عن التعبير عن ارادة المشرع صاحب السلطان ولكنه ليس تعبيراً عن ارادته الاستبدادية بل لايكون القانون جديرا بهذا الاسم الا اذا كان مطابقا للعقل وللعدل وللمصلحة العامة

---

(١) ص ٣٨٩ جزء ٢ Orban

ويمكننا أن تعرف القانون بانه هو القاعدة العامة الدائمة التى تصدرها سلطة ذات سلطان (سيادة) خاصة بكل مايهم النظام السياسى والاجتماعى

يخرج بهذا التعريف

١ - المعاهدات الدولية التى تنظم علاقة الدولة مع بقية الدول

٢ - الاعمال الحكوميةو الادارية التى يترك للحكومة القيام بها أما لقلة اهميتها أو لضرورة جعلها مرنة سهلة التغيير

٣ - الاوامر الخاصة بفرد معين أو حالة معينة ، ذلك أن الاوامر والنواهى الخاصة بفرد معين هى من أعمال الادارة وليست قوانين

موضوع القوانين — اذا حاولنا شرح موضوع القوانين فان ذلك يضطرنا الى التساؤل عما هى اختصاصات المشرع من وجهة التشريع بالمعنى الصحيح

فالدستور لايحدد وظائف السلطة التشريعية فينتج من ذلك أن اختصاصها عام يشمل كل شىء . فالسلطة التشريعية مختصة بكل مالم يحرمه عليها الدستور بخلاف الملك فليس له من الحقوق الا مانص عليه صراحة فى الدستور

القوانين التفسيرية — تفسير القانون قد يصدر من سلطة عمومية أو من افراد ليس لهم الصفة العمومية

فالتفسير الفردى كتفسير الشراح والمحامين وغيرهم لايلزم احداً . أما التفسير الرسمى فهو الذى يصدر من السلطات العامة كالسلطة التشريعية أو أحد مجلسى البرلمان أو المحاكم . يستنتج من ذلك ان التفسير قد يكون تشريعيا أو برلمانيا أو اداريا أو قضائيا

والتفسير التشريعى هو أكثر التفسيرات سلطة لأن سار على كل الأفراد وصادر من نفس السلطة التى تملك عمل القانون

أعمال الوصايا التشريعية : بجانب القوانين بالمعنى الأخص (التى يدخل

فيها القوانين المالية والقوانين المنشئة للضرائب المبينة بكيفية جمعها) توجد أوامر تشريعية حائزة لشكل القوانين وتسمى قوانين ولكن فى الواقع تختلف ماهية وطبيعة عن القوانين الأخرى[1]

ويسمى الأستاذ اسمان هـذه القوانين قوانين شكليه lois de forme ويسميها الأستاذ ديجوى[2] أوامر ادارية صادرة فى شكل قوانين. وقد احتفظت السلطات التشريعية بهـذه الأوامر بالنسبة لأهميتها وللضمانات التى تقتضيها: فلم يكن فى الامكان تركها للحكومة (السلطة التنفيذية) لأن المفروض حق هو أن المشرع انما يقوم بهذه الاعمال لمراقبة السلطة التنفيذيه واذا درسنا هـذه الأعمال عن قرب وجدنا انها عبارة عن وصاية تقوم بها السلطة التشريعية على السلطتين التنفيذية والادارية

وهذه الأعمال متعددة وينص عليها الدستور ويدخل فيها اعطاء منح الامتيازات والتصديق على بعض الأعمال الهامة للحكومة والترخيص ببعض الأعمال والاوامر والنواهى الى آخره. فاذا أعطت الحكومة امتيازا لشركة بانشاء سكة حديد وصدق البرلمان على هذا الامتياز فأما هذا التصديق يسمى «قانون» وأن كان لا يأمر كافة الناس بعمل شيء ولا بالامتناع عن عمل شيء فهذا القانون اذا عمل من أعمال الوصاية والاشراف التى تقوم بها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية

وهناك أعمال من أعمال الوصاية قد منحها الدستور صراحة الى السلطة التشريعية كتعيين مخصصات الملك (مادة ٥٦ دستور) وانشاء الضرائب وتعديلها (١٣٤ دستور) واعتماد الميزانية (١٤١ دستور) واعتماد الحساب الختامى (١٤٤ دستور) واعتماد ميزانية الاوقاف وحسابها الختامى (١٤٥ دستور) وعقد القروض (١٣٧ دستور) والتصرف مجانا فى أملاك الدولة واعطاء الالتزامات لاستغلال مورد من موارد الثروة وكذلك الاحتكارات (١٣٤ دستور)

(١) اسمان صحيفه ٧٠٧ و ٦٩٣ و ٩٤
(٢) صحيفة ٥٣٠

ويوجد فوق ماتقدم طائفة من الاعمال لها صفة سياسية تهم الدولة فى علاقاتها الخارجية مثل التصديق على المعاهدات الدولية واعلان الحرب الهجومية (٤٦ دستور)

وأخيراً يدخل ضمن هذا النوع من القوانين جميع القوانين الصادرة بالتصديق على أعمال الهيئات المحلية أو تداخل السلطة التشريعية لمنع هذه المجالس من تجاوز حدود اختصاصها أو ضررها بالمصلحة العامة و ابطال مايقع من ذلك (١٣٢ دستور)

القوانين التى تمنح الاختصاص — نقصد بهذه القوانين كل قرار صادر من الهيئة التشريعية فى شكل قانون يكون الغرض منه منح اختصاصات جديدة للحكومة أو لأى سلطة أخرى ولابد فى هذه القوانين من أن تكون مطابقة للدستور

الفصل الثانى

المجلسان

الفرع الأول(١)

يرجع تاريخ ازدواج المجالس الى القرن الرابع عشر فى انجلترا مهد الحكومة البرلمانية

تاريخ هذا النظام — بعد أن شاهد كثير من الدول مساوىء نظام المجلس الواحد آمن أغلب الدول الامريكية بفوائد مجلس الشيوخ وقد أصبح نظام ازدواج المجالس قاعدة أساسية فى دستور أمريكا التعاهدى كما هو فى دستور الولايات التى تدخل ضمن ذلك النظام التعاهدى

ولم تفطن الجمعية المؤسسة الفرنسية التى عملت دستور سنة ١٧٩١ الى ضرر المجلس الواحد وقد نشأ عن النزاع الذى حدث بين السلطة التنفيذية ونواب الامة ضرر كبير لم يقتصر على الحكم الملكى بل امتد الى نظام الحكومة بأكمله فلم

---

(١) راجع اسمان فى هذا الموضع الجزء الثانى و **Laveleye—Le gouvernement dans la Democratie, Laveley—Le Senat Belge**

تلبث فرانسا أن عملت دستور السنة الثالثة واعادت فيه نظام المجلسين ولكن دستور سنة ١٨٤٨ عاد الى نظام المجلس الواحد وعللوا هذا الرجوع بأنهم خشوا سلطة الرئيس الاعلى المنتخب من عامة الشعب فأرادوا أن يقاوموا سلطته بجمعية تشريعية واحدة قوية [1]

اما فى بلجيكا فان مقاومة مجلس الشيوخ لمشروع الضرائب على المواريث جعل هذا المجلس مكروها من الناس وقد كتب de Laveley فى سنة ١٨٥١ كتيبا طلب فيه بشدة الغاء هذا المجلس ولكن عاد هذا المؤلف نفسه الى الدفاع عن نظام ازدواج المجلس بعد أن تبينت له عيوب نظام المجلس الواحد [2]

أما الاستاذ اسمان فانه بعد أن شرح أن نظام ازدواج المجالس هو ثمرة التطور والتاريخ قرر أن هذا النظام أصبح من بديهيات فى علم القانون الدستورى . وقد اصبح هذا النظام عاما فى جميع الدول الدستورية ماعدا اليونان والصرب ومقاطعات سويسره . أما فى الدساتير الحديثة فقد رأينا كيف أن نظام الحكم النيابى أدخل جنبا لجنب مع نظام المجلسين فى اليابان وأستراليا ومصر

مزايا مجلس الشيوخ — يرجح تعميم نظام المجلس الثانى الى عدة مزايا منها:

١ — انه يساعد على اتقان القوانين ويكثر من نفوذها. نعم ان المشاهد ان وجود المجلس الاعلى يجعل التشريع بطيئا ولكن يعوض هذا البطأ أن القوانين التى تصدر تكون أقرب الى المصلحة العامة مما لو كانت صادرة من مجلس واحد ، فالمسائل تدرس بعنايه تامة فتصدر القوانين ناضجة مستوفاه لكل ما تتطلبه مصلحة الوطن ، فاذا اخطأ مجلس النواب أو تسرع فلدى مجلس لشيوخ مجال لاصلاح ذلك الخطأ ، وإذا ماعارض مجلس الشيوخ فى مشروع قانون اضطر مجلس النواب أن يثبت انه على حق بأن يشرح للرأى العام الحجج التى يبنى عليها مشروعه وهذه المنازعات

---

(١) ص ٢٨٠ De Tocqueville—Souvenirs

(٢) جزء ثانى صحيفة ٧ و ١١ Le gouvernement dans la Democratie

تنتج فى الغالب حلولا وسطية هى خير الحلول لأنها توفق بين الاراء المتناقضة وناهيك بما يترتب على ذلك من اصلاح ذات البين بين العناصر المتنافرة

٢ ـ إن وظيفة مجلس الشيوخ الهامة هى قيامة بتلطيف حدة مجلس النواب لان استبداد الجماعات شر من استبداد الافراد لخلوها من الشعور بالمسئولية ولخضوعها للجرى مع الأهواء ، فلا بد من وجود حاجز يمنع هذا التسرع من الاضرار بالدولة وهذا الحاجز أو المعطل هو مجلس الشيوخ

٣ ـ من وظائف مجلس الشيوخ تلطيف النزاع الذى قد يحدث بين السلطة االتنفيذية ونواب الامة وبذلك يمتنع استبداد الفرد كما يمتنع استبداد المجلس . فاذا اقتصرنا على مجلس واحد فقد تشتد حدة الخلاف ويتحول الى حرب واضحة وينقسم ابناء الوطن الواحد الى فريقين : فريق يساعد المجلس وفريق يساعد السلطة التنفيذية وسواء أنجح الفريق الاول كما حصل فى فرنسا سنة ١٧٩٣ أو الفريق الثانى كما حصل فيها سنة ١٨٥١ فالنتيجة هى ان الحرية تضحى ويخرج البرلمان أو السلطة التنفيذية بسلطة ديكتاتوريه — فوجود مجلس الشيوخ يمهد هذا الخلاف ويمكن من ايجاد الحلول التى توفق بين مصلحة الفريقين . فبفضل مجلس الشيوخ يستغنى الملك عن استعمال حق الفيتو بكثرة فيحافظ بذلك على كرامته ، ويظهر بمظهر من لا يتداخل فى تفصيلات الامور

٤ ـ ان شيوع الاقتراع العام يجعل انتخاب النواب فى يد عامة الشعب وقد لايهتدى الشعب الى اختيار خير من أنجبت البلاد من حيث الحكمة والخبرة وقلما يوفق هؤلاء الاكفاء الى الحصول على حب الجماهير فمجلس الشيوخ يجمع بين أعضائه خير العناصر كفاءة وخبرة

الفرع الثانى

اختصاص المجلسين

لمجلسى البرلمان فى مصر كما فى أغلب الدول النيابية أنواع مختلفة من الاختصاصات

١ — فالبرلمان شريك الملك فى أمور التشريع وفى تعديل الدستور

٢ — للبرلمان اشراف كبير على أموال الدولة فهو الذى يصدق سنويا على الميزانية وعلى الحسابات الختامية وهو الذى تصديقه ضرورى لضرب الضرائب

٣ — وأخيرا يمتد سلطان البرلمان الى مراقبة كل أعمال الحكومة الادارية مراقبة تامة

١ — وظيفة البرلمان التشريعية — للبرلمان كما للحكومة حق ابتكار التشريع droit d'initiative ولكن خير القوانين عادة هى التى تبتكرها الحكومة لان لديها من الوسائل الفنية بما يمكنها من القيام بهذه الوظيفة خير قيام وقد يؤدى بحث المجالس النيابة للقوانين بالنسبة لكثرة الأعضاء الذى يكونونها ولعدم انتظام حضورهم الجلسات أن تكون القوانين غير متجانسة كثيرة العيوب من جهة التحرير والترتيب المنطقى ولذلك نجد أن البرلمانات تكل أعمال التشريع دائما الى لجان قليلة العدد من بين أعضائها الفنيين وتحتفظ هى بحق الموافقة أو الرفض على ما يعرض عليها من هذه المشروعات

٢ — الوظيفة المالية للبرلمانات — لمجالس البرلمان سلاح قوى ضد السلطة التنفيذية وهو رفض التصديق على الميزانية وهذا السلاح أثر من آثار الحروب السياسية قلما تستعمله البرلمانات وقلما تريد التنازل عنه[1]

---

(١) ستوارت ميل ص ١٣٥

فهو ضمانة سياسية ولكن قلما يقوم مجلس النواب بعمل الميزانية بنفسه وتوزيع ايرادات الحكومة بين المرافق المختلفة . وتخالف انجلترا الدول الأخرى فى أن حق ابتكار القوانين المالية من اختصاص الحكومة دون سواها أما الدستور المصرى فانه يعطى هذا الحق للحكومة وللنواب دون مجلس الشيوخ . ولهذا لا يسمح للبرلمان فى انجلترا ان يقترح فرض الضرائب ولا اقتراح المصروفات فكل ماله من السلطة هو التصديق على مايعرض عليه من المشروعات المالية أو رفض التصديق عليها

مراقبة أعمال الحكومة : هذه هى أهم وظائف المجالس النيابية ومنها يتفرع حق الرقابة المالية بل وحق التشريع

ومعنى الحكومة النيابية كما يقول ميل[1] هو أن الأمة كلها أو عددا كبيرا منها يستعمل حق المراقبة العليا أما مباشرة أو بواسطة نواب ينتخبهم فى أوقات دورية

وقد بين ستوارت ميل أن المراقبة شىء والعمل شىء آخر فالمجالس النيابية ليس لها من الكفاءة ما يمكنها من القيام بالحكم والادارة كما أنه ليس لديها كفاءة التشريع فليس لها أن تكلف نفسها مالا تستطيع بل يجب أن يكون كل همها مراقبة الآخرين حتى يحسنوا القيام بأعمالهم[2]

أما فى المسائل الادارية فليس لهذه المجالس من فائدة الا اسداء النصيحة فليس فى وسعها اتخاذ قرارات حسنة كما انه ليس فى وسعها اختيار الموظفين اذ أنه ينقصها الخبرة الطويلة والهدو والشعور بالمسئولية حتى ان اختيار الوزراء ليس متروكا لها فى أى بلد من البلاد

ومن هنا يتبين صعوبة اختيار الرئيس الاعلى فى الجمهوريات

والوظيفة الحقيقية للجمعيات النيابية كما يرى ميل[3] ليست ادارة الحكم

(١) ص ١١٢
(٢) ص ١٦
(٣) ص ١٣٥

فعلا بل مراجعة أعمال الحكومة ومراقبتها ومطالبة الحكومة بأن تكون كل أعمالها في الضوء لا في الخفاء والزام الحكومة بتدبير مشروعاتها والدفاع عنها ولوم الحكومة ان تبين لها أن مشروعاتها معيبة وأن تعزل رجال الحكم اذا اساءوا استعمال السلطة المخولة اليهم أو اذا استعملوها بكيفية مخالفة لارادة الشعب

فالبرلمان معرض آراء الأمة وليس المقصود بهذا أن يكون البرلمان معرض آراء أغلب الأمة بل يجب أن يكون معرضا لكل الآراء أغلبية وأقلية فيجب أن يسمع فيه الآراء الفردية للنابهين من أبناء البلاد حتى يتسع المجال للمناقشة، ويجب أن يجد كل فرد في البرلمان من يعبر عن آرائه كما يريد أن يعبر أو أحسن وألا يكون هذا التعبير أمام نفر من انصار هذا الرأى فحسب بل يجب أن يكون التعبير علنا أمام أناس من مختلف الآراء حتى تظهر صلاحية الرأى بعد المناقشة فيه وبعد سماع ما يخالفه من الآراء . ويترتب على ذلك أن الأشخاص الذين لم يؤخذ برأيهم يكون لديهم تعزية كافية انهم عرضوا هذا الرأى وسمع وأن رأيهم رفض لا استبدادا ولكن بعد امعان وروية وبعد اقرار أغلبية النواب

ويحتج ميل على اتهام المجالس النيابية باضاعة الوقت في المناقشات ويقول ان خير ما تضيع المجالس فيه وقتها هي المناقشات فان المجالس النيابية جماعة من الناس تمثل مصالح مختلفة ولكل فريق حريته في الدفاع عن رأيه حتى ولو كانت الحكومة هي خصمه المعارض ولكل فريق أن يضطر الفريق الآخر الى استماع حجته وقبولها أو بيان الاسباب التي يرفضها لاجلها

وقد خرجت المجالس عن نطاقها بمحاولتها التداخل في عمل الحكومة L'action de gouverner مع أن كل وظيفتها هي توجيه الحكومة وتبليغ رغبات الاهالي اليها وتعضيد الوزراء الذين يفلحون في تنفيذ هذه الرغبات وحبس ثقتهم عن الوزراء الذين يعاكسون رغبات الناس

الامتيازات البرلمانية — ترتكز سلطة البرلمان على الحريات العامة وأخصها

حرية الصحافة وحرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات وحق مخاطبة السلطات العامة

وللبرلمان وسائل خاصة للوصول الى اغراضه وهى حرية مناقشة القوانين والميزانية والحساب الختامى

وله أيضاً حق اقتراح القوانين وتعديلها وهذا الحق ثابت لمجلس الشيوخ كما هو ثابت لمجلس النواب

والمنازعات ـ Immunités ـ البرلمانية التى سنشرحها هى الضمان على تمتع البرلمان بحرية الكلام المطلقةوحرية اعطاءالاصوات وتتضمن امتيازات البرلمان المسائل الآتية

١ حق السؤال (١٠٧ دستور) Droit de question

٢ حق الاستجواب (١٠٧ دستور) Droit d'interpellation

٣ حق اجراء التحقيق (١٠٨ دستور) Droit d'Enquête

أما حق السؤال فثابت لاعضاء مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وقد أشار الدستور الى أن هذا الحق ينظم فى اللوائح الداخلية للمجالس ولايترتب على السؤال الاجواب الوزير فلا يجوز المناقشة فى هذه الاجابة

وحق الاستجواب أكثر فائدة من الحق الأول لان الاستجواب تنشأ عنه مناقشة يدخل فيها من يريد من الاعضاء ، ولكن قد يساء استعمال هذا الحق ويسرف فيه فتتعطل بذلك أعمال التشريع نظرا لما يضيع من أوقات المجلس فى الاستجواب. ولكن يمكن تخفيف هذه المضار بتقييد ذلك الحق فى اللوائح الداخلية. وقد نص الدستور على ان لاتجرى المناقشات فى استجواب الا بعد ثمانية أيام على الاقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير ، فالعضو الذى يريد أن يستجوب الوزير يقدم بذلك كتابة ويعين المجلس تاريخ المناقشة فى الاستجواب ويجب أن يراعى فى التحديد أن تكون يوم المناقشة بعد يوم تقديم

الاستجواب بثمانية أيام على الاقل الافى الحالة المستثناة بمقتضى الدستور وهى حالة الاستعجال وبشرط أن يقرن بها قبول الوزير حصول الاستجواب قبل الثمان أيام

وتنهى هذه الاستجوابات بقرارات من المجلس قدتمتد أهميتها الى مدى بعيد وقد تؤثر على حياة الوزارة

حق التحقيق — حق التحقيق وسيلة ناجحة لجمع المعلومات اللازمة وللرقابة الواجبة على أعمال الحكومة . وقد كان هذا الحق معترفا به من قديم الزمن فى انجلترا ونقل منها الى عدة دساتير وهو يعطى المجلس سلطة التحقيق لمعرفة عيوب الحكومة سواء من الوجهة الادارية أو السياسية أو الاقتصادية حتى يتيسر بذلك أن تكون المناقشة فى القوانين مجدية مفيدة

والعادة أن كل مجلس يستعمل هـذا الحق بنفسه أو بواسطة لجان منتخبة من أعضائه ، وهذا لايمنع أى عضو من حضور التحقيق لان جلسات التحقيق علنية تسمع فيها أقوال الشهود والخبراء

ويعطى المجلس واللجان عادة سلطة قاضى التحقيق فيحلف الشهود والخبراء اليمين ويوقع عقوبة قانونية على من يتخلف من الشهود وتعاقب شهادة الزور أمام المجلس كما تعاقب أمام المحاكم . وتنتهى مأمورية اللجان بانقضاء مدة المجلس الذى أمر باجراء التحقيق أو بحله وتوقف أثناء قفل دور الانعقاد الا اذا أمر المجلس بما يخالف ذلك

امتياز مجلس النواب فى المسائل المالية — هل يتساوى المجلسان فى الاختصاصات ؟ كان ينص الدستور الفرنسى الصادر فى السنة الثالثة للثورة وكذلك دستور السنة الثامنة على اعطاء كل مجلس من المجلسين اختصاصات مميزة عن المجلس الآخر ، أما الطريقة الانجليزية فيفضلها الاستاذ اسمان وهى تعطى لكل من المجلس حقوقا متساوية فيما يختص بمسائل التشريع ولكن فيما يختص

بالمسائل الاخرى فلا مانع من تنوع الاختصاص : فمجلس اللوردات فى انجلترا له صبغة قضائية ومجلس الشيوخ فى فرانسا يؤدى وظيفة محكمة سياسية عليا أما فى الولايات المتحدة فان مجلس الشيوخ يؤدى وظيفة مجلس دولة بما له من الاشراف على الاعمال الادارية ، وفى بلجيكا يرشح مجلس الشيوخ لوظائف مستشارى النقض والابرام وأخيرا نجد أن الدستور المصرى فرق بين المجلسين بان حرم مجلس الشيوخ من اقتراح القوانين المالية (٢٨ دستور) وأوجب عرض الميزانية على مجلس النواب أولا (١٣٩ دستور)

ويجب أن ننبه الى أن هناك فارقان اساسيان يفرقان مجلس النواب عن مجلس الشيوخ احدها سياسى والاخر قضائى

فمن الوجهة السياسية نظرا لان مجلس الشيوخ وظيفته تلطيف حدة الخلاف ولانه مكون من أشخاص ممتازين فمن الطبيعى الا يقترح مجلس الشيوخ قوانين حزبية وانه يجب عليه ان يقاوم مقاومة معقوله المشروعات المتطرفة التى يقترحها مجلس النواب . فاذا كان حزب الاغلبية فى مجلس النواب اقلية فى مجلس الشيوخ فيتعين فى هذه الحالة على مجلس الشيوخ ان يسير بحزم وحذر فيمكن الحكومة التى تعتمد على اغلبية النواب من السير فى طريقها فى حكم البلاد . وقد جاء فى تقرير قدمه المسيو ودنجتن Waddington عضو مجلس الشيوخ الفرنسى فى سنة ١٨٨١ ما يأتى « عند ما يطالب الرأى العام مطالبة جدية مستمرة بادخال تشريع جديد وعنـد ما تظهر هذه الرغبة بوضوح فى اثناء الانتخابات العامة وعنـد ما يصادق مجلس النواب على هذه المشروعات بأغلبية عظيمة فليس على مجلس الشيوخ — مهما كانت الآراء الخاصة التى لاعضائه — الا ان يطاطئ الرأس والا خرج عن وظيفة الملطفه [1]

المادة ٢٨ دستور — تنشئ هـذه المادة فارقا هاما بين مجلس النواب

(١) ص ٣١٦ Palma II

ومجلس الشيوخ يعطى مجلس النواب الاسبقية فيما يختص بالقوانين المالية . ومآل هـذه الاسبقية ان مجلس النواب يصدق اولا على القوانين المالية ومنها الميزانية (١٣٩ دستور) وهذا يدل على ان الدستور يعتبر ان مجلس النواب هو الرقيب الاعلى على خزانة الامة

وأصل هذه المادة من القانون الانجليزى وقد نقلت الى أغلب الدساتير وأخصها دستور فرنسا سنة ١٨١٤ و سنة ١٨٣٠ . ويعللون فى انجلترا تفوق مجلس النواب على مجلس الشيوخ فى المسائل المالية بأن مجلس الشيوخ مجلس ارستقراطى وأن مجلس النواب هو الممثل الحقيقى للشعب أى الممثل للأغلبية العظمى وهى أفقر طبقات الشعب ومن العدل أن يتاح لممثلى هذه الطبقة أن يقرروا الحد الأقصى للتكاليف المالية . ويعترض على ذلك أن هذه الحجة تنقصها الوجاهه لأ نه مامن قانون الا ويجب عرضه على النواب والشيوخ فما أهمية كون مجلس النواب يوافق عليه قبل مجلس اللوردات أو بعده ، وكل ما يمكن الرد به هو أن مجلس النواب اذا وجد ازاء مصادقة أو رفض مجلس اللوردات السابق فان هذا يقيد حريته تقييدا تاما

الفرع الثالث

تكوين مجلس النواب

عدد النواب — المبادىء التى يبنى عليها الانتخاب فى مصر هى الاقتراع العام Suffrage Universelle وانتخاب الدرجتين Election à deux degrés ووحدة الممثل عن الدائرة Scrutin d'arrondissement وقد شرحنا هـذه المبادئ فلا نعود اليها

ولم يحدد الدستور عددا لا يتغير لأعضاء النواب بل كل ما نص عليه هو أن كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين الفا فأ كثر تنتخب نائبا واحداً

لكل ستين الفا أو كسر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين الفا . ومن المعقول الا ينص الدستور على عدد للنواب لا يتغير بل المعقول أن يزيد عدد النواب مع زيادة عدد السكان (الاهالى)

وغرض الدستور من تحديد نائب لكل ستين الفا هو عدم اكثار عدد الأعضاء كثرة كبيرة لأن فى الكثرة العددية ضرر هو عدم امكان الحصول على أشخاص كثيرين حائزين على الكفاءات اللازمة للقيام بهذه المأمورية الهامة فضلا عن أن اجتماع العدد الكثير من الناس يفقد فيهم روح المسئولية ويجعلهم ينساقون وراء الاهواء ويسيرون بشعورهم لا بعقولهم ، تخلبهم فصاحة الخطابة أكثر مما يستهويهم نضوج الحجة [1]

وهذه النسبة ستجعل لمصر مجلسا نيابيا مكونا من نحو مائتى وعشرين عضوا

الفرع الرابع

تكوين مجلس الشيوخ

لم يحدد القانون كذلك عدد أعضاء مجلس الشيوخ بل اتبع الطريقة التى أتبعها فى تحديد أعضاء مجلس النواب وجعلها متناسبة مع عدد السكان الأهالى ينص على أن كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين الفا أو أكثر فتنتخب عضوا عن كل مائة وثمانين أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين الفا .

وينتج من ذلك ان عدد أعضاء مجلس الشيوخ يقرب من ثلث أعضاء مجلس النواب

والمجالس العليا فى البلاد الدستورية ثلاثة أنواع : فمنها المجالس الوراثية والمجالس الملكية والمجالس المنتخبة وقد يكون المجلس جامعا لصنفين من هذه الاصناف كأن يكون بعض الأعضاء وراثيا وبعضهم بالانتخاب أو بعضهم بالانتخاب وبعضهم بالتعيين وهكذا

والرأى الذى ساد فى الدستور المصرى هو الشكل المختلط فأصبح مجلس

---

(١) جزء ثاني من ١ de Laveley

الشيوخ مكونا من أعضاء يعينهم الملك والبعض الآخر من أعضاء منتخبين وكلهم من طبقات معينة محصورة فى الدستور

والطبقات التى نص الدستور على جواز الانتخاب أو التعيين منها هى:

أولا — الوزراء ـ الممثلون السياسيون ـ رؤساء مجالس النواب وكل من الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو اية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، النواب العمومية ، نقباء المحامين ، موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا — سواء فى ذلك الحاليون والسابقون وهذه الجملة الأخيرة تسرى على جميع الطبقات المذكورة قبلها

ثانيا — كبار العلماء والرؤساء الروحانيين ، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا ، النواب الذين مضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا يقل عن مائة وخمسين جنيها مصريا فى العام ، من لا يقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالاعمال المالية أو التجارية او الصناعية او بالمهن الحرة وذلك كله مع مراعاة عدم الجمع بين الوظائف التى نص الدستور او قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينها

تجديد المجلسين — البرلمان ممثل الرأى العام ؛ ولكى يستمر أعضاؤه ممثلين للرأى العام عليهم أن يعودوا فى أوقات دورية الى ناخبيهم يطلبون منهم التأييد وتجديد الثقة . وهذه الأوقات الدورية يجب ألا تكون متباعدة لأن الرأى العام دائم التبديل والتغيير كما يجب ألا تكون متقاربة جدا لان الانتخابات تحدث فى البلاد رجة تعوق نشاطها الاقتصادى وتعطل عملها التشريعى

ففى كل الدول تتراوح مدة النيابة بين أربع سنوات وخمس سنوات فهى خمس سنوات فى ايطاليا ومصر وانجلترا وأربع فى بلجيكا . وقد كانت المدة سبع سنوات فى انجلترا الى أجل قريب فعدلت إلى خمس سنوات . وليس معنى هذا

ان كل مجلس للنواب يستمر قائماً طول هذه المدة فان فى حق الحكومة حل مجلس النواب مايقصر أجله بعض الأحيان فتحدث انتخابات غير عادية ، كذلك تحصل انتخابات جزئية كلما خلى محل أحد النواب سواء بالاستقالة أو بالوفاة او لفقد صفة من الصفات المؤهلة للانتخاب

انواع التجديد — يتجدد مجلس النواب تجديداً كليا فى كل أربع سنوات مرة فتنتهى مدة الأعضاء جميعا ويعود انتخابهم . وحكمة ذلك تمكين الناخبين من انتخاب مجلس يمثلهم تمام التمثيل

أما مجلس الشيوخ فانه يجدد جزئيا ومزية التجديد الجزئى هو أن هذا المجلس مجلس محافظ فلا يجب أن تحصل فيه تغيرات فجائية وهذا يساعد على روح الاستمرار التى يجب ان تسود المجلس

الفرع الخامس

النيابية البرلمانية

ماهية النيابة وصفاتها العامة

تاريخها — اذا رجعنا الى اصل البرلمان الانجليزى يمكننا ان نلاحظ ان النواب اكتسبوا حريتهم عن الناخبين من عهد بعيد

اما فى فرنسا فمنذ القرن الرابع عشر كان اعضاء الجمعيات النيابية المسماة Etats généraux يحملون توكيلات مصدق عليها تعطيهم الحق بعمل كل مافى وسع موكليهم عمله فكان توكيلهم عاما يعطى النواب حرية كبيرة ليقرروا مايريدون ، ثم دخل على هذه التوكيلات تدريجيا قيود وتحديدات وانتهى الأمر فى بعض الجهات على الأقل بأن تحدد وظيفة النائب تحديداً كبيرا لدرجة ان اصبح الناخبون يصدرون الى نائبهم اراء معينة يجب عليه ان يبديها فى ظروف معينة

وفى القرن السابع عشر ادخل الكتاب فى القانون العام نظرية النيابة البرلمانية وسبب ذلك انتشار نظرية العقد الاجتماعى وكان النواب يحملون كتبا حررها الناخبون مبينين فيها جميع مطالب الناخبين وكان مما يساعد على هذه الحالة أن المجالس النيابية كانت مجالس تمثيلية بحتة فلم تكن شريكة الملك فى السلطان ولم يكن لها الاختصاصات الفعاله التى تمتع بها الآن ، وقد ابتدأ المركز يتغير عندما حلت الجمعية المؤسسة محل المجالس النيابية القديمة : فنى قائمة حقوق الانسان مبدأ أن الأمة مصدر السلطات وأن القانون هو المعبر عن الارادة العامة وكل فرد له الحق أن يشترك مباشرة أو بالواسطة فى عمل القانون

وقد زاد دستور سنة ١٧٩١ أن « السلطان واحد لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه كما لا يضيع بمضى المدة وهو ملك الأمة وليس لأى فريق أو فرد أن يستقل باستعمالها . والأمة التى تملك السلطان لا تستعمله الا بواسطة نوابها والنواب هم مجلس النواب والملك ، والنواب الذين ينتخبون عن دائرة لا يمثلون هذه الدائرة بل يمثلون الأمة بتمامها ولا يمكن توكيل النائب بأمر على سبيل الالزام » وبذلك حلت النيابة عن الأمة بتمامها محل النيابية عن الطبقات المكونة للأمة . ومعنى هذا انه مادام أن النائب نائب عن الأمة كلها فليست لأى فريق من الأمة أن يقيده فى آرائه ولا أن يفرض عليه الدفاع عن مبادئ معينة

التوكيل بأمر على سبيل الالزام — Mandat impératif يكفى ماتقدم من الشرح للحكم على طريقة التوكيل بأمر على سبيل الالزام فالفكرة الحديثة تنافى وجود أى ارتباط بين النائب وبين الدائرة التى انتخب عنها لأن كل نائب يمثل الأمة كلها (٩١ دستور) . وهذا يبين لنا الفرق بين علاقة النائب بناخبيه وبين عقد الوكالة المعروف فى القانون المدنى لأن عقد الوكالة يستلزم وجود شخصين معينين شخص الموكل وشخص الوكيل أما فى أحوال النيابة فلا يعرف

شخص الموكل لأن الموكل هو الأمة بتمامها ، ومن الجهة الأخرى فالموكل بحسب أحكام القانون المدنى له حق عزل[1] الوكيل فى أى وقت أراده أما النيابة فهى وان كانت محدودة بالزمن الذى قدره القانون الا أنه فى بحر هذه المدة لا يحق للناخبين عزل نائبهم وأخيرا يملك الموكل أن يوجه وكيله فى الطريق الذى يريده فالموكل له الأمر وعلى الوكيل الطاعة أما الناخب الذى ينتخب نائبا عنه فانه يعترف له بهذا الانتخاب بتفوقه عنه لأنه يعتبره جديراً بأن يشغل وظيفة ذات سلطان فمتى تم الانتخاب فليس للناخب أى حق على النائب اللهم الا حق عدم تجديد انتخابه عند انتهاء الأجل المحدود . وللوكيل بأمر على سبيل الالزام مضار كثيرة لأننا اذ اخضعنا النائب لتعليمات الناخبين وأوامرهم وأهوائهم وجب علينا ان نجيز للناخبين عزل النواب كما يجب علينا ايضا أن نجيز استقالة النواب سلفا « على بياض » وهذا يقضى على النظام النيابى قضاء مبرما اذ يصبح النائب مجرد مأمور لناخبيه فيفقد كل كرامته واستقلاله فلا يلبث أن يهجر هذه الوظائف كل حر مستقل ويحلها كل افاق وصولى ، وهؤلاء لا يتأخرون عن رشوة الناخبين للحصول على مراكز النيابة ومتى فازوا كان كل همهم الدفاع عن مصالح دوائرهم الخاصة سواء أوافقت مصلحة الأمة أم خالفتها ويصبح البرلمان مجالا للمناقشة فى المصالح الشخصية بغير التفات الى المصالح الوطنية العاملة .

قبول النيابة واستقالة النائب — تعتبر النيابة البرلمانية فى كثير من البلاد وأخصها انجلترا وظيفة عامة بالنسبة لأهمية المصالح العامة المنطوية تحتها فلا يجوز رفضها ولا الاستقالة منها والا حقت على النائب غرامة كبيرة . ففيما يختص بعضوية مجلس النواب ليس للنائب حق الاستقالة وتداركا لهذه الصعوبة احتالوا الى جعل الاستقالة ممكنة : ذلك ان النائب يطلب تعيينه فى احدى وظائف الحكومة التى لا تلتئم مع وظيفة النيابة وبذلك يسقط حقه فى العضوية

أما فى بلجيكا ومصر وبلاد أخرى فوظيفة النيابة اختيارية ولا يرشح للانتخاب

الا من يقبل ذلك كتابة ويجوز للنائب الاستقالة (١١٣ دستور) ومن المسلم به في فرانسا ان استقالة النائب لا يكون لها أثر الا عند قبولها وقد استعمل البرلمان حقه في كثير من الأوقات في عدم قبول استقالة النائب وقد اتبع قانون الانتخاب المصرى الطريقة الفرنسية التى تجعل الاستقالة موقوفة على قبول المجلس فجاء في المادة ٧٤ انتخاب ان الاستقالة من عضوية احد المجلسين تقدم الى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها

وقد تكون الاستقالة ضمنية كأن يقبل أحد أعضاء البرلمان وظيفة من الوظائف التى يحرم الجمع بينها وبين عضوية البرلمان ففى هذه الحالة يعتبره القانون أنه تنازل عن عضويته ويعلن مجلسه خلو المحل الذى كان يشغله (٧٢ انتخاب)

مكافأة أعضاء البرلمان — يرى كثير من الكتاب مثل بنيامين كرنستان واميل دى لافيلى أن تكون وظائف النواب مجانية وهذا هو المبدأ الذى تجرى عليه بلجيكا وكانت تجرى عليه انجلترا والمانيا وعلتهم فى ذلك أن جعل وظيفة النائب وظيفة مأجورة تجعل النيابة صنعة مكسبة قد يدفع اليها الناس لمجرد حب الكسب بينما مصلحة البلد تقتضى أن يكون النائب منزها عن المصلحة المادية . ومن الاسباب التى يدلون بها أن مجانية النيابة تزيد من كرامة الاعضاء وتقفل باب البرلمان فى وجه من لا يتوفر فيهم ضمانات الاستقلال فى الرأى وهذه الاسباب كلها لا تتنافى مع منح النائب مكافأة معتدلة فدستور بلجيكا يمنح النائب أربعة آلاف فرنك سنويا وحق ركوب السكة الحديدية مجاناً من محل اقامته للعاصمة ولكن لا يعطى النواب مكافأة أما فى فرنسا فان هذه المكافأة كانت تربو عن الخمسة عشر الف فرنك قبل الحرب وزيدت بعدها وكذلك الدستور المصرى قرر مبدأ المكافأة لاعضاء المجلس ولكنه لم يعين المقدار تاركا تعيين ذلك للمشرع

ويرى بعض الكتاب تشجيعا للاعضاء على المواظبة على حضور الجلسات ان يجعل مقدار المكافأة متناسبا مع مرات حضور العضو ولا ندرى هل ستكون

مواظبة اعضاء برلماننا مما يدعو الى اتخاذ تدبير كهذا أذ أن وطنيتهم تدفعهم الى أكثر من التهافت على شرف المقاعد فتجعلهم يحضرون جلسات المجالس التى تهافتوا على شرف عضويتها بانتظام

شروط الانتخاب للبرلمان

الشروط المشتركة بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ — الشروط لمشتركة هى

١ ـ الجنسية ـ يشترط فى أعضاء البرلمان ان يكونوا مصريين

٢ ـ التمتع بالحقوق السياسية

٣ ـ شروط السن : ٣٠ سنة لمن ينتخب عضوا بمجلس النواب . و ٤٠ سنة لمن ينتخب عضواً بمجلس الشيوخ .

عدم الجمع بين الوظيفة البرلمانية ووظيفة أخرى

المبدأ الدستورى — نص الدستور فى المادة ٩٢ انه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الشيوخ وترك لقانون الانتخاب النص على أحوال عدم الجمع الاخرى

ونصت المادة ٧١ من قانون الانتخاب ان لايجمع بين تولى الوظائف العامة وعضوية أى المجلسين

والغرض من هـذا التفريق هو ان الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية مجلس الشيوخ من المسائل التى لايسمح بها فلا ضرر من النص عليها فى الدستور لان هذه القاعدة لاتحتاج لتغيير

أما عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة فهو من المسائل التقديرية فقد تتغير الظروف او يرى من المصلحة قصر عدم الجمع على بعض طوائف الموظفين دون البعض الآخر فترك المشرع حراً يعدل فى ذلك مايريد كأن يبيح

الجمع بين وظائف مدرس المدارس العالية وعضوية البرلمان كما هو الحال فى بعض الدول (مادة ١٧ من دستور بولونيا الصادر فى ١٧ مارس سنة ١٩٢١)

وليست الدساتير بمجمعة على حرمان الموظفين من التمتع فى الوقت نفسه بعضوية البرلمان فهناك دساتير تخول للناخبين اختيار الموظفين فى الوظائف النيابية ولا تضطر هؤلاء الى التنازل عن وظائفهم ولا مرتباتهم

وكانت البلجيكا سائرة على هذا المبدأ فانتخب فى سنة ١٨٤٨ نحو ثلث النواب من الموظفين والقضاة ونتج عن هذه الاباحة مضار متعددة ففضلوا العدول عن هذا النظام لان الجمع بين عملين يضر بحسن القيام بالعملين معاً فالموظف الذى ينتظر رقيه من الحكومة يكون بطبيعة الحال اقل حرية ازاء الحكومة فى وظيفته النيابية فضلا عما يعود على البلاد من مزايا جعل الموظفين بعيداً عن معترك الاحزاب السياسية (١)

النواب الذين يعينون فى وظائف — تنص المادة ٧٢ فقرة ثانية ان كل عضو قبل وظيفة من الوظائف العامة المبينة فى المادة السابقة معتبر انه تنازل عن عضويته ويعلن مجلسه خلو المحل الذى كان يشغله والسبب فى ذلك هو حماية استقلال الاعضاء لانه اذا اجيز تعيين الاعضاء فى وظائف حكومية ذات مرتب كان فى ذلك طريقة بسيطة للتأثير على ضميرهم لضمهم الى جانب الحكومة ، فالدستور والقانون لا يحرمان على الحكومة ان تعين عضواً من الاعضاء فى وظيفة من الوظائف ولكن القانون يعتبر العضو الذى يقبل وظيفة مستقيلا من وظيفته النيابية ويترتب على ذلك اجراء انتخابات فرعية

وهناك من القوانين مايتشدد أكثر من ذلك فان قانون انتخاب بلجيكا الصادر سنة ١٨٤٨ كان يحرم على الحكومة تعيين أحد الأعضاء فى وظيفة حكومية ذات مرتب قبل مضى سنة على انقضاء مدة عضويته

---

(١) de Laveley—Le gouvt de la Democratie جزء ٢ ص ٣٣

عدم جواز الجمع بين وظيفتين نيابيتين — يحرم قانون مجالس المديريات الجمع بين وظيفة عضو فى مجلس المديرية ووظيفة عضو فى الجمعية التشريعية . ولم يردد الدستور ولا قانون الانتخاب الجديد هذا التحريم ومع ذلك ففى رأينا أن هذا التحريم يسرى على البرلمان فلا يمكن الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية مجلس النواب أو الشيوخ

وينص قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بين عضوية النواب أو الشيوخ عن دائرتين مختلفتين فنصت المادة — ٦٩ — انتخابات انه اذا انتخب عضو أحد المجلسين فى دائرتين وجب عليه بعد الفصل فى صحة انتخابه بثمانية أيام أن يقرر فى المجلس أى الدائرتين يريد أن يكون نائبا عنهـا — فاذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التى يكون عليها انتخاب عضو جديد

الفصل فى صحة نيابة أعضاء البرلمان

تعطى المادة ٩٥ دستور لكل مجلس الحق فى الفصل فى صحة نيابة أعضائه . وقد نزع هذا الحق منذ القرن السادس عشر فى انجلترا من الملك وعهد به الى البرلمان نفسه وفى فرنسا عهد الى البرلمان فى تحقيق صحة نيابة الاعضاء الى البرلمان منـذ ١٧٨٩ وما زال هذا الاختصاص معتبراً شرطا أساسيا من شروط حرية المجلس واستقلاله . وفى بلجيكا تنص المادة ٣٤ على هذه القاعدة

ويمكن أن يعاب على هذا النص ما يأتى :

١ ان تحقيق صفات الأعضاء يحصل بواسطة جمعية لم تحقق بعد صفة جميع أعضائها ولم يؤدوا اليمين ولا يزيل هذا الاعتراض أن الأصل فى صفة الأعضاء الصحة مالم يثبت العكس

٢ — ان فى اعطاء البرلمان نفسة حق تحقيق صفات الأعضاء يجعل البرلمان حكماً فى قضيته الخاصة ، فالاغلبية تعطى حق زيادة اعضائها وانقاص عدد خصومها

ولا يوجد حكم أكثر شبهة وأكثر تحيزا من غالبية برلمانية . وقد اسرفت الاحزاب السياسية فى اساءة استعمال هذا الحق فى فرانسا واليونان ورومانيا وبلجيكا

٣ — إذا أريد حقيقة الوصول الى تحقيق عادل لصفات الاعضاء يجب أن يعهد بهذه المأمورية الى هيئة قضائية غير متحيزة كما هو الحالة فى انجلترا [١] وكندا والمجر أو الى محكمة خاصة كما اقترح Palma [٢] و de Laveleye [٣] مكونة من قضاة يختارون بطريق الاقتراع

أما الدستور المصرى فقد أجاز أن يعهد بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى والمفهوم أن ذلك يكون بقانون لا بمجرد قرار صادر من المجلس وحده

المناعة البرلمانية

مناعة مزدوجة — يتمتع أعضاء البرلمان بمجرد انتخابهم بعدم المؤاخذة بما يبدون من الافكار والآراء فى المجلسين وبعدم جواز اتخاذ اجراءات جنائية نحوهم أو القبض عليهم اثناء دور الانعقاد الا باذن المجلس التابع هو لهم الا فى أحوال التلبس (مادة ١٠٩ و ١١٠ دستور)

وهذين الامتيازين يعبر عنهما بالمناعات البرلمانية ، فهى ضمانات دستورية يتمسك بها الاعضاء

ولا يمتاز أعضاء الشيوخ بمزية خاصة عن أعضاء مجلس النواب كما كان الحال فى بعض الأزمان فقد كان يتمتع اعضاء المجلس الأعلى بحق عدم جواز محاكمتهم الا أمام زملائهم

واحد هذه الضمانات يحمى الاعضاء اثناء قيامهم بوظائفهم والاخرى تحميهم ولو فى غير قيامهم بوظائفهم

---

(١) منذ ١٨٦٨

(٢) Corso dé diritto Constitizionali

(٣) Lettres à l'independance Belge

عدم المسئولية — وظيفة أعضاء البرلمان اظهار خطأ الحكومة وعيوبها وتبليغ مظالم الافراد ومراقبة أعمال الحكومة وعمالها ، ولذا يجب أن يتمتعوا داخل المجلس بحرية تامة واستقلال فى الكلام بلا خوف من السلطة التنفيذية او القضائية . لهذا احتذى الدستور المصرى فى المادة ١٠٩ حذو الدستور البلجيكى والقانون الانجليزى والدستور الامريكى وغيرها فضمن لاعضاء المجلس عدم المسئولية عما يحصل منهم فى المجلس من قذف أو تعريض

وعدم المسئولية هـذا مانع من رفع أى دعوى جنائية أو أى دعوى مدنية بالمطالبة بتعويضات وكذلك تمنع من اجراء التحقيق فيمتنع كل تفتيش أو حجز على الاوراق والمراسلات وهذا هو المفهوم من عدم المسئولية فى انجلترا وفى أميركا

وكذلك فان عدم المسئولية يحمى النائب أثناء قيامه باعمال وظيفته سواء داخل قاعة البرلمان أو خارجها كما لو كان مكلفا باجراء تحقيق برلمانى ولكن عدم المسئولية لايشمل الا مايبديه العضو من الأفكار والآراء فاذا تجاوز ذلك فتكون مسئوليته كمسئولية بقية الافراد ، فاذا اعتدى عضو على آخر فى البرلمان فان مسئولية ذلك العضو تكون تامة وقد حصل أن اتخذت فى بلجيكا اجراءات بغير ترخيص من المجلس ضد عضو أهان آخر بالاشارة فى أثناء المناقشات البرلمانية (١)

وقد حكمت محكمة النقض والابرام أن المناعة تشمل الاقوال لا الافعال (٢)

وقد حكم أيضاً أن هذه المناعة لا تشمل ما اذا قام عضو البرلمان بطبع خطبته وتوزيعها خارج المجلس ، ولكن برأت المحاكم البلجيكية عضوا أرسل خطبة تتضمن قذفا الى مجلة قضائية . ولا يخرج عن كل مسئولية الا نشر الملخص الرسمى اذا نشر بحسن نية . وقد جاء فى الدستور اليابانى انه اذا قام عضو بنشر آرائه فى خطاباته

(١) راجع محاضر جلسات مجلس النواب البلجيكى فى ٢٣ مارس سنة ١٩٠٠ وجلسة الشيوخ فى ٣٠ مارس و ٤ ابريل سنة ١٩٠٠

(٢) Pasicrisie 1901, I, 89

بطريق الصحافة أو الكتابة أو بأى طريقة أخرى فتطبق عليه القوانين العادية

عدم جواز اتخاذ اجراءات جنائية — هذه المناعة منصوص عليها فى المادة ١٠٩ من الدستور وتشمل عدة امتيازات او ضمانات فى مسألة الاتهام الجنائى والقبض والاكراه البدنى

رفع الدعاوى الجنائية — الدعاوى الجنائية حتى لو كانت فى مخالفات اذا وجهت الى اعضاء البرلمان قد تعرقل اعمال المجالس لانها تستلزم فى الغالب حضور المتهم شخصيا ، وهى تقام عادة بمعرفة النائب العمومى اى بمعرفة موظف خاضع لنفوذ الحكومة ومفروض عليه طاعتها ويخشى ان تكون الحكومة هى التى امرت برفع هذه الدعوى او تكون هذه الدعوى نتيجة لمناورات سياسية . وهذه المناعة لا تستمر الا اثناء دور الانعقاد فمتى انتهى الدور يطبق القانون العام فيمكن رفع الدعوى بغير استئذان من المجلس . وينص دستور بلجيكا فوق ذلك على انه يجب ايقاف هذه الاجراءات اذا انعقد المجلس وطلب هذا الايقاف ، كذلك يبيح الدستور البلجيكى للمجلس ان يوقف الاجراءات فى حالة التلبس

ومن السهل تبرير هذه القواعد لان اشد مايخشى على تعطيل اعمال المجلس هو اثناء دور الانعقاد

القبض — فى غير احوال التلبس لا يمكن اجراء القبض اثناء دور الانعقاد الا باذن المجلس التابع له العضو . وليس الممنوع هو الحبس الاحتياطى فقط بل كل حبس مترتب على عمل جنائى كالحبس تنفيذاً لحكم سابق لان التنفيذ متروك لتقدير النيابة وقد يكون اختيارها التنفيذ فى وقت دون وقت آخر راجعا لاسباب سياسية ، فمن المهم ضمانا لتمام الحرية البرلمانية ان يتوسع فى تفسير هذا النص وتطبيقه على احوال القبض ولكن لا يشمل ذلك القبض الوقتى الذى يجريه البوليس لان هذا العمل ليس نتيجة جريمة بل غرضه المحافظة على النظام

الحبس — الحبس الذى يقع على اعضاء البرلمان يعطل اعمال المجلس وسواء كان هذا الحبس حبسا احتياطيا او تنفيذاً لحكم او حبسا لعدم دفع نفقة ففى كل هذه الأحوال يجوز للمجلس ان يوقف الحبس طول مدة دور الانعقاد

الاكراه البدنى — هو عبارة عن حبس الشخص لاكراهه على دفع غرامة محكوم بها قضاء ولا يمكن اجراء هذا الاكراه اثناء دور الانعقاد الا بترخيص من المجلس التابع له العضو

الفصل السادس

كيفية قيام المجالس بأعمالها

أدوار الانعقاد — ليس البرلمان هيئة دائمة. وكل مجلس ينعقد مدة معينة يحددها الدستور ، فمجلس النواب يمكث خمس سنوات ومجلس الشيوخ عشر سنوات

ولا يبقى البرلمان منعقدا طول العام ولكنه ينعقد فقط مدة معينة فى كل سنة تسمى دور الانعقاد . والمقصود بدور الانعقاد هو المدة التى تستعمل فيها المجالس سلطتها ويمكنها أن تجتمع فى المواعيد التى تحددها . أما فى غير الدور فلا ينعقد المجلس الا بناء على دعوة الملك

وقد نص الدستور المصرى على أن الاجتماع العادى يحصل قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفبر فاذا لم يدع الملك البرلمان قبل هذا التاريخ فانه الملك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور

وليست هذه القاعدة — قاعدة عدم انعقاد المجلس فى الأدوار العادية الا بدعوة الملك — بمطردة فى الدساتير بل أغلب الدساتير تجعل هذا الاجتماع بغير دعوة بل فى ميعاد محدد ، والفكرة فى ذلك هى الا يكون اجتماع البرلمان تحت رحمة السلطة التنفيذية (دستور بلجيكى مادة ٧٠)

أما الأدوار الغير عادية فلا بد فيها من دعوة الملك لأن الحكومة هى التى تقدر الظروف التى تستدعى ذلك وتحدد ميعاده . ولا يكون الاجتماع الغير عادى بغير دعوة إلا فى حالتين : حاله وفاة الملك (مادة ٥٢ دستور) وفى حالة خلو العرش (مادة ٥٤ دستور)

وكذلك قد نص فى المادة ١٢ من أمر ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ انه اذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلى فعلى مجلس الوزراء . . . . أن يدعو البرلمان فى الحال للاجتماع

ويدوم دور الانعقاد العادى ستة شهور على الأقل

ويعلن الملك فض الاجتماع (٩٦ دستور)

ويمكن أن ينتهى الدور العادى قبل ميعاده اذا استعمل الملك حقه فى حل مجلس النواب (٣٨ دستور)

وحدة دور الانعقاد فى مجلس النواب ومجلس الشيوخ — بينا أن للملك حق حل مجلس النواب دون مجلس الشيوخ ولكن لما كانت أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فاذا حل مجلس النواب فان جلسات مجلس الشيوخ توقف

هذه هى القاعدة المصرية وهى تتمشى مع حق الملك فى حل مجلس النواب دون مجلس الشيوخ ، ولكن بعض الدساتير يجيز انعقاد أحد المجلسين دون الآخر كدستور بلجيكا الذى يجيز للملك حل أحد المجلسين او كليهما فيبقى المجلس الذى لم يحل منعقدا

جلسات البرلمان — من القواعد الاساسية للدستور المصرى ان جلسات المجلسين علنية فى الأصل فلا تعقد الجلسات بهيئة سرية الا استثناء . وقد تقررت هذه العلنية رغما عما يترتب عليها من المضار اذ هى تمكن قليلا من الافراد من محاولة اكتساب نجاح بين الجماهير بما وهبهم الله من قوة الخطابة فلا يلتفتون الى مصلحة

بلادهم قدر التفاتهم الى الاشتهار بحسن الخطابة ، ولم يكتف الدستور بجعل الجلسات علنية بل شفع ذلك بالقاعدة المنصوص عليها فى المادة ١٠١ دستور وهى ان اعطاء الاراء يكون بالتصويت شفهيا أو بطريقة القيام والجلوس ، وأما فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراع فى مجلس النواب على مسألة الثقة فان الاراء تعطى دائماً بالمناداة على الاعضاء بأسمائهم ، والمقصود بجملة فيما يختص بالقوانين عموما ، هو الاراء التى تعطى على مجموع القانون sur l'ensemble des lois فيجوز ان تؤخذ الاراء على القوانين مادة مادة بغير طريقة المناداه ولكن التصويت على مجموع القانون لا بد أن يكون بالمناداة بالاسم

ولا تقتصر العلنية على جعل الجلسات علنية بل أن العلنية الحقيقية هى فى نشر محاضر الجلسات لأن عدد الاشخاص الممكن حضورهم فى الجلسة قليل اذا قيس بعدد من يمكنهم الاطلاع على المحاضر المطبوعة فتنشر المحاضر مفصلة وتنشر ملخصاتها فى نشرات رسمية لتمكين كل انسان من متابعة المناقشات والوقوف على كل ماقيل بخصوص أى موضوع يهمه

وبواسطة هذه العلنية يمكن لكل فرد من الافراد أن يقرر بنفسه ماإذا كان النائب أو الوزير جديرا بالثقة التى أولاها له الناخبون ، ويمكن لاى انسان أن يقف بسهولة على التشريعات التى تطبق عليه وعلى البواعث التى أدت اليها

وقد تكون العلنية مصدر خطر فى بعض الاحيان ولذا وجب استثناء احوال خاصة يعدل فيها عن القاعدة العامة فتنعقد الجلسة بهيئة سرية اذا طلب ذلك الحكومة أو عشرة من الأعضاء ولكن ليس هذا القرار نهائيا فعندما يجتمع المجلس بهيئة سرية يتناقش اولا فى هل تستمر الجلسة سرية او تنقلب الجلسة علنيه (٩٨ دستور)

نصاب الاجتماع : يشترط الدستور لصحة انعقاد اى مجلس ان يحضره اغلبية اعضائه اى نصف أعضائه زائدا واحد (٩٩ دستور) هذه هى القاعدة العامة

ولكن هناك احوال لا يكفى فيها اجتماع اغلبية الاعضاء المطلقة بل يشترط الدستور اغلبية تفوق الاغلبية العادية ليكون الاجتماع صحيحا وهذه الاغلبية منصوص عنها فى المادة ١٥٧ دستور وهى اغلبية الثلثين

كذلك يشترط الدستور حضور ثلثى الاعضاء لبحث مسألة تولى ملك مصر امور دولة اخرى (٤٧ دستور)، وتشترط المادة ٥٣ دستور فى تعيين خلف للملك ان يجتمع البرلمان بهيئة مؤتمر وان يحضر ثلاثة ارباع الاعضاء

كل ما تقدم خاص بصحة الاجتماع اى بعدد الاعضاء الذين لا بد من حضورهم ليكون الاجتماع صحيحا مهما كانت آراؤهم التى يبدونها

اما فيما يختص بصدور القرارات فلابد من موافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء الحاضرين اى نصفهم زائدا واحد، فاذا تساوت الاراء يعتبر الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضا . اما فى حالة تحقيق صفات الاعضاء فلابد لابطال الانتخاب من أغلبية ثلثى الاعضاء

والذى يحصل عادة ان كل الاعضاء قد لا يعطون أصواتهم فى الموضوع المعروض عليهم وهؤلاء يسمون ممتنعين عن التصويت **Abstentionnistes** وهؤلاء الممتنعين لا تحسب أصواتهم ، مثال ذلك اذا كان الاعضاء الحاضرون مائتا عضو وامتنع مائة منهم من التصويت واعطى ستون منهم رأيهم بقبول المشروع واربعين بالرفض فان المشروع يعتبر مقبولا ولو ان الذى قبله وهم الستون لا يكونون أغلبية مطلقة لعدد الحاضرين

اما فى الاحوال التى يشترط فيها الدستور حضور نسبة معينة (الثلثين أو الثلاثة ارباع) فلا بد لصدور القرارات من موافقة العدد الذى يشترطه الدستور

ويجتمع البرلمان بهيئة مؤتمر فى أحوال ثلاث

١ — فى حالة اجتماع المجلسين لسماع خطبة الملك (مادة ٥٠ دستور)

٢ — في حالة خلو العرش يجتمع البرلمان بهيئة مؤتمر لاختيار الملك (٥٤ دستور)

٣ — في حالة استحكام الخلاف بين المجلسين عن تقرير باب من أبواب الميزانية (مادة ١٦٦ دستور)

ويشترط لصحة انعقاد المؤتمر أن يتوفر الاغلبية المطلقة لكل من أعضاء المجلسين وتكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ

التنظيم الداخلي للبرلمان — تنص المادة ١١٩ دستور ان لكل مجلس أن يضع لائحته الداخلية مبينا فيها طريقة السير في تأدية عمله . فالاجراءات البرلمانية تنظمها هذه اللوائح وتنظمها أيضا بعض نصوص دستورية وسنبين في الفصل القادم كيفية عمل القوانين ونكتفي هنا على شرح نظام الحياة البرلمانية

ولم ينعقد بعد برلماننا ولم يعمل كل مجلس لائحته الداخلية ولذلك سنضطر الى ذكر أهم القواعد التي تتبعها البلاد ذات النظم الشبيهة بنظمنا وهي تلك المبادىء التي سيسترشد بها دون شك واضعوا لوائحنا الداخلية :

يوزع أعضاء مجلس النواب الى عدة أقسام بطريق الاقتراع السرى شهريا ويعين لكل قسم مقرر . ويتألف قسم مركزى مكون من جميع المقررين لهذه الاقسام المختلفة وهذا القسم يعين له مقرر

وقد تعين فى بعض الاحيان لجان خاصة لدراسة مشروعات معينة بالانتخاب أو بالقرعة . والقسم الرئيسي واللجان الخاصة يجوز دائما أن يرأسها رئيس المجلس أو وكيله

أما مجلس الشيوخ فيقسم عاده الى عدد من اللجان الدائمة تنتخب فى مبدأ دور الانعقاد بالاقتراع السرى ويختار من كل لجنة عضوان يكونون لجنة الميزانية وقد انتقد علي تقسيم المجالس الى أقسام بطريق الاقتراع ويفضلون عليها

طريقة اللجان وان كان لكل طريقة مزاياها وعيوبها

حفظ النظام داخل البرلمان — كان حفظ النظام فى المجالس النيابية ميسوراعند ما كانت الأحزاب قليلة العدد . أما وقد نجحت الأحزاب الاشتراكية فى الحصول على كثير من المقاعد فقد اشتدت المناقشات حدة وهذا يؤدى الى خروج الأعضاء عن جادة الاعتدال ويجعل مهمة الرئيس المكلف بحفظ النظام صعبة للغاية

لهذا نجد ان اللوائح الداخلية تحوى تفصيلات هامة وتعطى للرئيس سلطة كبيرة فى معاقبة العضو الذى يخرج عن حدوده

ومن الأعمال التى تعطى عادة للرئيس حق تنبيه العضو الى المحافظة على النظام ، فان تمادى فللرئيس أن يسحب منه حق الكلام . وتنبيه العضو الى المحافظة على النظام لا يذكر فى محضر الجلسة عادة الا اذا أمر الرئيس بذلك صراحة .

وللمجلس أن يقرر اخراج العضو الذى يخل بالنظام من قاعة الجلسة ، فاذا لم يطع العضو هذا القرار فان الجلسة توقف ويترتب على ذلك توقيع عقوبة أشد

وتعطى بعض اللوائح الحق للرئيس بأن يحذف من محضر الجلسة الكلمات المخالفة للنظام التى يفوه بها الأعضاء بغير أن تكون الكلمة لهم . وكل ما تقدم من القواعد مأخوذ عن اللوائح التى أصدرتها المجالس والتى سيسترشد بها بغير شك واضعو اللوائح المصرية

الفصل السابع

حقوق الحكومة ازاء المجلسين

افتتاح الدور وفضه — تنحصر حقوق الحكومة ازاء المجلسين فى اربع حقوق . حق الدعوة للاجتماع ، اعلان فض الانعقاد ، حق التأجيل ، وحق الحل

١ — حق الدعوة للاجتماع : هذا الحق بحسب الدستور المصرى يشمل تعيين اليوم الذى يحدد لاجتماع الدور العادى ولاجتماع الدور الغير العادى ، وقد قدمنا أن كثيرا من الدول الديمقراطية تحدد يوم الاجتماع بمقتضى الدستور حتى يتيسر للمجلس أن ينعقد ولو لم تدعه السلطة التنفيذية ، أما الدستور المصرى فقد اتخذ حلا وسطا : فمن جهة علق الاجتماع على حصول الدعوة من الملك ومن الجهة الأخرى اجاز للمجلس الاجتماع ولو بغير دعوة اذا تأخرت الدعوة عن ميعاد معين هو يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر . وينعقد البرلمان فى حالة موت الملك بغير دعوة فى مدة عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة . ويدعى مجلس البرلمان للاجتماع فى حالة استحالة الحكم على الملك بسبب ضعف عقلى

٢ — يعلن الملك فض الانعقاد (٩٦ دستور) ولا يفض الانعقاد قبل أن يكون مضى على المجلس ستة شهور من تاريخ الاجتماع وهذه المدة معتبرة كافية ليقوم المجلس بالتصديق على الميزانية والحسابات والتصديق على مشروعات القوانين اللازمة

والرأى السائد أنه فى حالة تأجيل انعقاد البرلمان لا تحسب مدة التأجيل من الستة شهور الواجب عقد البرلمان فيها هذا اذا كان التأجيل صادرا من الملك طبقا لحقه المنصوص عنه المادة ٣٩ دستور [1]

Droit de prorogation ou — حق تأجيل انعقاد البرلمان d'ajournement

٣ — للملك حق تأجيل انعقاد البرلمان (٣٩ دستور) وينحصر هذا الحق فى ايقاف جلسات البرلمان مناقشاته ايقافا موقتا . والايقاف لابد من توقيعه على المجلسين معا

---

(١) Pierre-Traité de droit potitique ص ٤٨٩

وقد شرع حق الايقاف نظرا للفوائد المترتبة عليه وهى الآتية :

١ ـ تحرير الحكومة من هموم البرلمان ومتاعبة خصوصا اذا كانت البلاد تمر فى أوقات عصيبة كما لو كانت تجرى مفاوضات سياسية صعبة تستدعى كل اهتمام الحكومة ونشاطها

٢ ـ تسهيل حل منازعات معينة عما ترتب عليه من تهدئه الخواطر الثائرة فيلجأ فى هذه الحالة الى سحب مشروع قانون أو الى استقالة وزير بطريقة يحافظ بها على كرامة الاحزاب

وقد احتاط القانون حتى لا يساء استعمال هذا الحق تخلصا من البرلمان فنص على أن الايقاف لا تزيد مدته عن شهر والا يتكرر الا بموافقة المجلسين. فموافقة المجلسين ضرورية لاطالة مدة الايقاف عن الشهر كما هى ضرورية لتكرار الايقاف

حق حل البرلمان : Droit de dissolution حق حل البرلمان أكثر خطرا من حق الايقاف ، فالمجلس الذى يحل يفقد كيانه ويعتبر اعضاؤه كأن لم ينتخبوا فيفقد الأعضاء صفاتهم النيابية فقدانا مطلقا (ولكن قد تعود اليهم هذه الصفة اذا توفى الملك ولم يحل بعد موعد اجتماع البرلمان الجديد فان البرلمان القديم ينعقد) والمفهوم من الحل انه عبارة عن تحكيم الرأى العام فى خلاف حاصل بين الحكومة وبين نواب البلاد

ولم تعين المادة ٣٨ التى تخول للملك حل البرلمان المدة التى يجب فيها عمل انتخابات جديدة كما جاء فى المادة ٧١ من الدستور البلجيكى ان أمر الحل يجب أن ينص فيه على دعوة الناخبين فى ميعاد لا يتجاوز أربعين يوما ودعوة البرلمان للاجتماع فى ميعاد لا يتجاوز الشهرين فان لم يشمل أمر الحل هذه التفصيلات فهو باطل ويبقى البرلمان القديم منعقداً

ويبررون حق حل المجلس بما يأتى :

١ ـ هذا الحق يمكن الحكومة فى حالة اجراء اصلاحات دستورية ان تطبق هذه الاصلاحات فى الحال فتأمر بحل البرلمان وانتخاب برلمان جديد بحسب القواعد الجديدة فلا تضطر لانتظار انتهاء مدة الاعضاء ولا غير ذلك من الاجراءات

٢ ـ ان حق الحل يمكن الملك من استفتاء الشعب فى المسائل الهامة وان يستأنف أمامها قرارات الأغلبية التى يرى انها مخالفة لرأى أغلبية الناخبين كأن يعارض البرلمان فى اصلاح ضرورى يرى الملك ادخاله

٣ ـ فى حالة وقوع الخلاف بين المجلسين يمكن استعمال هذا الحق من ايجاد التوافق بين المجلسين فيحل مجلس النواب حتى اذا ما كانت نتيجة الانتخاب الجديد تؤيد المجلس القديم فان مجلس الشيوخ تضعف حجته بما يظهر من تعضيد أغلبية الناخبين لرأى مجلس النواب

٤ ـ قد يمكن حل مجلس النواب من ايجاد أغلبية صريحة ، فاذا كانت المقاعد موزعة بين الاحزاب المختلفة توزيعا لا يجعل احدها متفوقا على الآخرين تفوقا ظاهرا فان من المستحسن فى هذه الحالة حل المجلس وعمل انتخابات جديدة

الآثار المترتبة على الحل : يترتب على حل المجلس سقوط جميع الأعمال التشريعية التى كانت معروضة عليه ولما يتم التصديق عليها . أما المشروعات التى تمت الموافقة عليها من المجلس فانها لا تلغى بل يكفى لنفاذها أن يصدق عليها الملك ولو بعد الحل

ص ٥ حل [illegible] ، [illegible] بين البرلمان و[illegible]

الباب الثالث

كيفية قيام السلطة التشريعية بوظيفتها

بينا أن الدستور ينص على أن السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب فيؤخذ من ذلك أن الملك عامل من عوامل التشريع

وليس فى تداخل الملك فى أعمال التشريع اعتداء على نظرية الفصل بين السلطات لان الفصل بين السلطات ليس معناه الفصل التام وانما معناه الفصل الى حد محدود

فاذا نحن حرمنا الملك من أعمال التشريع نكون حرمنادمن استقلاله ويصبح الملك مجرد مأمور للبرلمان

ومن جهة أخرى فان فى اشتراك الملك فى أعمال التشريع مزية ادخال مبدأ الوحدة والقوة التى هى من مميزات النظام الملكى ودستورنا صريح فى أن السلطة التشريعية يتولاها الملك والبرلمان ويقرر لكل منها حق اقتراح القوانين

أما الاسباب الهامة التى تدعوا الى هذا الاشتراك وذلك التعاون فى الاعمال التشريعية فهى :

١ — أن تداخل الملك يسهل القيام باعمال التشريع ، فالغالب أن الحكومة أكبر دراية وخبرة بمعرفة مايلزم البلاد من تشريع جديد أو تعديل فى التشريع القديم ولها تحت تصرفها طائفة كبيرة من الموظفين والمصالح مما يجعل معلوماتهم الفنية كبيرة الفائدة ويؤدى الى حسن تحضير القوانين ودراسة مشروعاتها حق دراسة . والحكومة من أنها مكلفة بتنفيذ القانون يهمها أكثر من غيرها أن تكون القوانين عملية منتجة فتعرف صعوبات التنفيذ وتتقيها وتذللها وكل ذلك يعود بالفائدة على كيفية تحرير المشروعات ودراستها

٢ — ان اشتراك السلطة التنفيذية فى أعمال التشريع يترتب عليه ان تلك السلطة تحسن تنفيذ القوانين ، فالحكومة لاتعير التفاتا كبيرا الى القوانين التى تعمل بغير اشترا كها أورغم ارادتها ، وهى أن قامت بتنفيذها فانما تنفذها تنفيذاً أعرج يخفى محاسنها ويظهر عيوبها . ولا ادل على ذلك من ملاحظة تغيير اهتمام الحكومة بتنفذ القوانين التى تكون اصدرتها وزارة سابقة . وفوق كل هذ افان فى الزام الحكومة بتنفيذ قانون رغما عن ارادتها تحقيراً لها وارهاقا لكرامتها فينشأ خطر تنفيذ القوانين تنفيذا معيبا

٣ — ان اشتراك الحكومة فى عمل التشريع يجعلها أكثر احتكا كابالبرلمان ويوثق ما بينهما من الروابط ويضطرهما الى التعاون والى التخفيف من ادعاء كل منهما كل السلطات ، والانفصال التام بسبب العزلة ويولد اساءة الظن المتبادل واختلاف الرأى وما يتبعه من منازعات وشقاق

٤ — يقول دى لافيلى de Laveleye أنه ليس من الحكمة جعل البرلمان ذى سلطة واسعة ، فيجب أن يوجد بجواره قوة تكبح جماحه وهذه القوة يحسن اعطاؤها للسلطة التنفيذية لان هذه السلطة أقل تعرضا للاهواء السياسية وأكثر ميلا الى مراعاة مصالح البلاد الدائمة ، فتقسيم سلطة التشريع بين ممثلى الامة ورئيس الدولة الاعلى ضرورى ليحافظ الرئيس على كيانه ويزود عن استقلاله وامتيازاته وليقاوم استبداد البرلمان وليحمى الاقليات ، وبالاختصار ليقوم بسلطته الملطفة التى يمنحها له الدستور ، وبفضل هذه السلطة يمكن الحكومة أن تقوم بدور المصالحة ، والوصول الى الحلول الوسطية التى كثيرا ما تكون خير الحلول وأكثرها دواما

سلطة الحكومة فى التشريع — حق الاقتراح Initiaive

يجعل الدستور المصرى اشتراك الحكومة فى التشريع تاما فيشمل حق

الاقتراح والتعديل وحق المناقشة فى المجلسين وحق سحب المشروعات وأخيرا حق تتويج القوانين بالتصديق عليها

والبرلمان — الا فيما يختص ببعض استثناءات خاصة بالقوانين المالية — يملك أيضا هذه الحقوق : فله حق الاقتراح والمناقشة والموافقة على القوانين

ومن التقاليد الثابتة فى انجلترا[1] والتى جرى العمل عليها فى بلجيكا والتى تميل فرنسا الى الجرى عليها ترك حق اقتراح القوانين المالية وتعديلها للحكومة (ولم يتعرض الدستور المصرى للنص على ذلك)

ويستعمل أعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ حقهم فى اقتراح القوانين بأن يقدموا « مشروعات قوانين » ولكن هذه المشروعات لها حكم خاص فى الدستور . فقد نصت المادة ١٠٣ ان كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب احالته الى لجنة لفحصه وابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه فاذا رأى المجلس نظره احيل على لجنة لفحصه وتقديم تقرير عنه

واشتراك الحكومة مع البرلمان فى أعمال التشريع موجود فى أغلب الدول حتى الدول الملكية غير البرلمانية (كنظام بروسيا السابق على دستور سنة ١٩١٩) أما فى هولاندة والنرويج فليس للمجلس الاعلى اقتراح القوانين

الموافقة على القوانين — التصديق عليها — حق الفيتو — Veto اصطلح الدستور على تسمية قبول البرلمان للقوانين « موافقة عليها » أما قبول الحكومة نهائيا للقانون فيسمى « تصديقا » ورفض التصديق عليها من الحكومة يسمى اعتراضا

وبعض الدساتير يطبق مبدأ الفصل بين السلطات تطبيقا مطلقا فلا يسلم لرئيس الدولة بحق التصديق على القوانين ولا يعترف له الا بحق اعتراض يوقف تنفيذ القانون ، وهذا هو النظام المتبع فى الولايات المتحدة والذى كان متبعا فى دستور سنة ١٧٩١ فى فرانسا وفى دستور فرانسا الحالى

---

(١) اسمان ص ٧٢٢

أما الدستور المصرى فانه أعطى الملك حق عدم التصديق على القوانين التى يصدق عليها البرلمان أى ان له حق الفيتو ولكن هذا الحق ليس مطلقا كالحق الثابت نظريا لملك الانجليز (والذى لم يستعمله منذ زمن بعيد)

فاذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده اليه فى مدى شهر لاعادة النظر فيه ، فاذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وحده

فاذا رد المشروع وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين (لا ثلثى الأعضاء الحاضرين) صار له حكم القانون وأصدر. فان كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه . فاذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر الى قرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر

وهذا النص يصعب التوفيق بينه وبين مبدأ المسئولية الوزارية لان القانون الذى لا يصدق عليه الملك اما أن يكون مقدما من الوزارة واقره البرلمان وفى هذه الحالة لا يعقل ان تشير الوزارة على الملك بعدم التصديق عليه ، واما أن يكون من اقتراح عضو فى البرلمان وفى هذه الحالة اما أن تكون الوزارة قبلته اثناء المناقشة فيه فلا يجوز لها كذلك أن تشير على الملك بعدم التصديق عليه ، واما أن تكون الوزارة رفضته وفى هذه الحالة كان يتعين عليها أن تعرض مسألة الثقة فيها على البرلمان فان كان البرلمان متمسكا بالقانون فانه يسقط الوزارة ولا يعقل ان الوزارة الجديدة تشير على الملك بما يخالف رأى أغلبية النواب

الباب الرابع

اشتراك الناخبين فى أعمال التشريع

النظام النيابى المباشر عيوبه : لم يبين الدستور ما هى الطريقة التى تتبع فى انتخاب النواب بأكثر من قوله ان انتخابهم يحصل بالاقتراع العام Suffrage universelle وترك لقانون الانتخاب تنظيم كيفية الاقتراع وعدد درجاته واصدار الدعوة للناخبين . يستنتج من ذلك ان سلطة الناخبين لاتمتد على اكثر من انتخاب النواب فليس لهم عمل مباشر فى أعمال التشريع

وكان يرى جان جاك روسو ان الحكم الديمقراطى لايمكن أن يكون نيابيا لان سلطان الشعب لايصح التنزل عنه فوجب أن يقوم افراد الشعب مباشرة بعمل ما يلزمهم من القوانين ولكن ظهر ان هذه الطريقة غير عملية ولذلك عدل أنصار مذهب سلطان الامة فى القرن الثامن عشر عن التبشير بمبدأ التشريع المباشر الى التشريع بواسطة النواب

أما العدول الى الطريقة النيابية فسببه أن القوانين لابد من مناقشتها قبل صدورها مناقشة دقيقة وهذه المناقشة الدقيقة مستحيلة فى الجماعات الكبيرة ولكن يميل الكتاب الآن تخفيفا لاضرار الاقتراع العام الى الرجوع قليلا الى مذهب التشريع المباشر بطريق تخويل الافراد حق اقتراح القوانين Initiative populaire وبطريق الاستفتاء التشريعى Referendum legislatif

اقتراح القوانين بواسطة أفراد الشعب — يوجد هذا النوع من التشريع فى سويسرة فيما يختص بتعديل الدستور التعاهدى ، ويوجد فى كثير من الولايات السويسرية فيما يختص بالقوانين العادية وينحصر هذا الحق فى اعطاء عدد معين من المواطنين (عدة آلاف) أن يطلبوا استفتاء الشعب على مشروع قانون

حضروه أو على مبدأ تشريعى يرون عرضه على بقية الافراد ، ومن البديهى أن نظاما كهذا لا يصلح الا فى دول قليلة السكان صغيرة المساحة قليلة الحاجة الى التشريع. ويرى الاستاذ اسمان ان فى اعطاء هذا الحق للأفراد احلال للفوضى محل النظام ويرى الاكتفاء بحق مخاطبة السلطات العامة droit de petition

ويرى المسيو اميل لارشيه Emile Larcher الذى ألف كتابه « اقتراح القوانين فى فرانسا » ان هـذا الحق خطر وغير عملى ولا يفيد لانه يوهم أفراد الشعب بان لهم سلطانا ليس لهم فى الواقع أن يستعملوه لان عمل القوانين يستدعى معارف فنية مختلفة وعلى الاخص معارف قانونية ليست متوفرة عند أغلبية الافراد

ويمكن الاستعاضة عن هذه الطريقة بما هو ممنوح لكل فرد من ان يخاطب السلطات العامة بما يريد وبماله من الحق فى أن يختار بحرية تامة ممثليه فى مجلس البرلمان

الاستفتاء وأنواعه — كان أول أنواع الاستفتاء فى سويسره النوع الذى يعبر عنه بحق الفيتو الشعبى، أى ذلك الحق الذى يخول للافراد الاعتراض على تنفيذ قانون صادر من السلطة التشريعية اذا رفضه أغلبية الناخبين مع اعتبار الممتنعين عن التصويت كانهم قابلين نصوص القانون

أما الاستفتاء الحقيقى فهو ذلك الاستفتاء الذى يحصل قبل اصدار القانون بواسطة السلطة التشريعية فيستفتى الافراد على مشروع قانون مراد عرضه على الهيئة التشريعية فتحسب الاصوات التى توافق على المشروع وتقارن بالاصوات التى تعترض عليه ولا تحسب اصوات الممتنعين

ولا محل للبحث فى أوقفية ادخال هـذه النظم الى الدستور المصرى فالاستفتاء لا يصلح فى بلاد كثيرة العدد كثيرة التشريعات كبلادنا

الباب الخامس

تنقيح الدستور

اصطلح علماء القانون الدستورى على تسمية السلطة التى لها حق عمل الدستور أو تنقيحه بالسلطة المؤسسة Pouvoir Constituant أما الدستور المصرى فانه صادر من الملك وان كان استعان فى تحضيره بلجنة استشارية مكونة من ثلاثين عضوا وهذه اللجنة انتخبت من بينها لجنة مكونة من ثمان عشرة عضوا لتحضير مشروع الدستور وقانون الانتخاب ثم أعيدت المناقشة فى اللجنة الكاملة وما استقر عليه الرأى رفع الى الحكومة . أما الحكومة فانها عرضته على اللجنة الاستشارية التشريعية وأجرت فيه تعديلات هامة ثم صدر الدستور بالنص المبين فى ذيل هذا الكتاب

ولم يشأ واضع الدستور أن تكون طريقة تنقيح الدستور هى نفس الطريقة التى اتبعت فى اصداره بل اختار طريقة خاصة بينها الدستور فى المواد ١٥٦ الى ١٥٨

وقد قسم الدستور الى جزأين مميزين : الجزء الأول يشمل النصوص التى لا يجوز اقتراح تعديلها أو بعبارة أخرى النصوص الخالدة وهى الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها الدستور ، والقسم الثانى هو بقية اجزاء الدستور فقد أجيز للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيحها

ويلاحظ أن هذا النص اجاز « اقتراح تعديل هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه » وقد فسر نص مطابق لهذا فى بلجيكا تفسيرا يمنع تعديل الدستور تعديلا كليا أى قلب الدستور رأسا على عقب

والطريقة التى اختارها الدستور لتنقيح نصوصه هى اجراء ذلك التنقيح على مرحلتين

ففي المرحلة الاولى يقرر كل من المجلسين بضرورة التنقيح مع تحديد موضوعه أى تحديد الاحكام المراد تنقيحها ولكن لا ضرورة لذكر اوجه التنقيح أو النص عليها .

وقد أراد الدستور ضمانا لعدم تنقيح الدستور تنقيحا مبنيا على الاهواء أن يصدر هذا القرار بالاغلبية المطلقة لاعضائه جميعا ومعنى هذا أن قرار ضرورة التنقيح يجب أن يصادق عليه نصف الاعضاء زائداً واحدا لا نصف الاعضاء الحاضرين

وهذا القرار لابد من مصادقة الملك عليه

وبعد انتهاء هذه المرحلة التى يتفق بمقتضاها الملك والمجلسان على أن هناك ضرورة لتنقيح بعض الاحكام تحصل المناقشة فى التنقيحات ذاتها . وهنا أراد واضع الدستور أيضا أن يحتاط فأوجب حضور ثلثى الأعضاء واشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثى الأراء

وإذا قارنا طريقة التنقيح هذه بالطريقة المتبعة فى أقرب الدساتير شبها بدستورنا وهو الدستور البلجيكى نجد أن ذلك الدستور لا ينص على اعطاء حق اقتراح التنقيح الا للمجلسين ، وقد تغالى فى الاحتياط فقرر بأن البرلمان يحل مباشرة عقب اصدار القرار بضرورة التنقيح فكأنه بذلك أراد أن يثبط همة الاعضاء فى اقتراح تنقيح الدستور واستثمر خوف الاعضاء من فقدانهم مراكزهم لحل المجلس كى يضمن عدم الاقدام على تنقيح الدستور الا إذا كانت الحالة ماسة لتنقيحه حقيقة

وقد أراد واضع الدستور أيضاً أن يتقى ماعسى أن يحدث من انتهاز فرصة قيام وصاية العرش لتعديل الدستور فيما يختص بمسند الملكية فنص فى المادة ١٥٨ دستور على عدم جواز احداث أى تنقيح فى هذه الفترة

الكتاب الرابع

السلطة القضائية

الباب الاول

استقلال القضاء

استقلال القضاء المضمون بالدستور — ينص الدستور على أن القضاة مستقلون لاسلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون وليس لاى سلطة فى الحكومة التداخل فى القضايا (دستور ١٢٤)

وقد جاء هذا النص تحت عنوان «السلطة القضائية» فهى أحدى السلطات التى يجب اعتبار الامة مصدرا لها والتى يجب أن يكو استعمالها على الوجه المبين بالدستور (مادة ٢٣ دستور)

وتنص المادة ٣٠ على ان السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وقد أفرد الدستور فصلا خاصاً لتنظم الطريقة التى يتولى بها القضاة السلطة القضائية

فالقضاء أحد سلطات الدولة العامة ومصدره الامة لا الملك . وانما تصدر الاحكام باسم الملك (٣١ دستور) وفى هذا المبدأ قضاء على النظرية التى كانت سائدة الى الآن وهى أن ولايه القضاء للملك وهو الذى له أن يولى القضاة ويخصصهم

بالزمان والمكان والحادثة.ولم يكن الاعتراف بالسلطة القضائية سلطة مستقلة من المسائل المجمع عليها أو المسلم بها ، فقديما سار مبدأ أن القضاءهوفرع من فروع السلطة التنفيذية ومازال يقول بهذا بعض الكتاب الفرنسيين . وقد كان لوك أول من وقع فى هذا الخطأ لأنه هو الذى قسم السلطات الى ثلاث: السلطة التشريعية ، وسلطة الحرب والسلم ، والسلطة التنفيذيه ، وجعل من اختصاصها عمل كل ماتراه مناسبا لحماية المصالح الخاصة والعامة ويدخل فى ذلك القضاء بطبيعة الحال

الاسباب التى من أجلها جعل القضاء سلطة مستقلة — أسباب استقلال القضاء هى نفس الأسباب التى تبرر الفصل بين السلطات : وأولها تطبيق القاعدة الاقتصادية المشهورة قاعدة تقسيم الأعمال أو تخصيص الوظائف وهذه القاعدة تؤدى الى تقسيم الأعمال على من يحسنونها ، ولما كان القضاء يستدعى كفاءات خاصة واستقلالا كبيرا وصيتا حسنا وأعدادا فنيا فوجب أن يعهد به الى رجال يستجمعون بقدر الامكان هذه الصفات والا يعهد به الى رجال من رجال التنفيذ أو الادارة الذين لا يكادون يقوون على القيام بأعمالهم المتعددة .

أما السبب الثانى فيرجع الى الخطر الذى يترتب على جمع القضاء والتنفيذ فى يد واحدة . وأول دعامات القضاء هو عدم التحيز ولا أضمن لهذه الصفة من جعل القضاء مستقلا ، واستقلال القضاة والسلطة القضائية على العموم من الأشياء التى تعنى الدساتير بها اشد عناية

وعدم عزل القضاة من القواعد التى ترجع الى حماية استقلال القضاء ، ولكن الدستور لم يقرر عدم جواز القضاة للعزل بنص دستورى بل اكتفى بان نص فى المادة ١٢٧ أن عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم تعين حدوده وكيفيته بالقانون .

الباب الثانى

وظيفة القضاء

عنى الدستور بالنص على استقلال القضاء ولكنه لم يبين وظيفة القضاء ولم يحددها . فما هو القضاء وماهى الأركان الاساسية والصفات المميزة للاحكام ؟ وما هو الفارق بين حكم القضاء وأى أمر رسمى اخر صادر من السلطات التى تشبه السلطات القضائية ؟ ليس من النصوص ما يرد به على هذه الاسئلة فليس لنا الا الرجوع الى الشراح والمؤلفين

وليس من السهل العثور على اجوبة لهذه الاسئلة فالاختلاف بين الكتاب لاحد له ، ولكن نجد عبارة عامة يستعملها اغلبية الكتاب وهى ان وظيفه القضاء هى تطبيق القانون ، وكثيراً ما نرى فى الكتب أن القضاة يطبقون القوانين التى تعملها السلطة التشريعية وتنفذها السلطة التنفيذية

واذا بحثنا هذا التعريف نجده ناقصا لان القضاة لا يكتفون بتطبيق القوانين التى تعملها السلطة التشريعة بل يطبقون فوق ذلك الدستور واللوائح والقرارات الادارية والعقود والمعاهدات بل والعادات وقواعد العدل والانصاف والقوانين الآلهية والاجنبية

ومن جهة أخرى ليس تطبيق القانون من محتكرات السلطة القضائية لان هذه السلطة لا تنفذ الا طائفة صغيره من القوانين بينما يوجد طوائف أخرى تطبقها السلطات الادارية الى حد كبير: مثال ذلك القوانين الادارية والمالية والميزانية وقوانين التسجيل والتنظيم والتعليم

واخيراً نجد انه من الجائز أن يسحب من اختصاص المحاكم كثير من المنازعات المختصة بالفصل بها كأن يتفق الخصوم على ان يعهدوا الفصل فيه الى المحكمين لذلك اقترح بعض الكتاب تحديداً للسلطة القضائية تعريفها بانها هى السلطة التى

تطبق القانون على المنازعات التى تحصل بين الافراد . وليس هذا التعريف خيرا من الاول

وقد عرف بعض الكتاب الالمان القضاء بأنه رد الظلم أو الحيف الواقع على فردمن جراء الاعتداء على حقه (١)

وقد شرح بلنتشلى هذا التعريف بقوله : كل محكمة تفترض أن هناك حيفا يجب رفعه وأن هناك انتهاكا لحرمة القضاء فالحكم يرد العدل الى نصابه ، ورد العدل الى نصابه يتكون من شيئين منفصلين : بيان القانون الواجب تطبيقه ؛ وتطبيق ذلك القانون . فالقضاء المدنى وظيفته رد الظلم الواقع على فرد من الافراد والقضاء الجنائى وظيفته رد الاعتداء على المجموع

المميزات الخاصة بالقضاء (٢)

١ ـ أول واجبات الحكومة الوصول الى احترام القانون ولذا فان القضاء من واجباتها الاساسية التى لايمكنها أن تتنحى عنها، وينتج من هذا ان القضاء يجب أن يكون مجانا. والدولة تفوض قضاتها فى النيابة عنها فى تولى القضاء ولايجوز لقاض أن يمتنع عن الحكم حتى ولو احتج بغموض النص أو عدم وجود نص فى القانون . فقد خول له فى هذه الحالة أن يطبق قواعد العدل والانصاف

٢ ـ لما كان القضاء لا يتدخل لتنفيذ كل الحقوق بل يقتصر على التدخل فى الحقوق التى حصل انكارها أو أقيمت فى سبيلها العوائق فان القضاء لا يمكن أن يتداخل من تلقاء نفسه بل لا بد من أن يرفع اليه الأمر سواء من الافراد الذين اعتدى على حقهم ، أو من النيابة العمومية طبقا لقوانين المرافعات ، وتحقيق الجنايات

٣ ـ لما كان تداخل القضاة مترتبا على أن هناك حقا أنكر او انتهك فليس

---

(١) Stahl—Philosophie du Droit

(٢) Arthur-Revue du Droit public et de la Scieuce politique1900 جزء ١٣ ص ٢٢٧

فى وسع القضاة أن يحكموا أحكاما تسرى فى جميع الأحوال بل أحكامهم قاصرة على موضوع النزاع المرفوع أمامهم وهم لا يتقيدون بما أصدروه من الاحكام فى المسائل السابقة الشبيهة بالمسائل التى يفصلون فيها

٤ ـ ان وظيفة الفصل فى المنازعات وظيفة مستقلة من وظائف الحكومة ، ولذا وجب أن يكون القضاة مستقلين غير متحيزين فليس عليهم من سلطان سوى سلطان القانون ولا يخضعون لغير وجدانهم ، وليس لأحد أن يأمرهم باصدار حكم فى معنى معين ، أو بالامتناع عن اصدار حكم حتى ولا محكمة النقض ، نعم ان المحاكم مقسمة الى درجات مختلفة ، ولكن هذا التقسيم لا يترتب عليه كما هو الحال فى الوظائف الادارية أن المحكمة العليا لها أن تأمر المحكمة التى أدنى منها مرتبة

الاسباب الخاصة لاستقلال القضاء — قلنا أن القضاء لا يتداخل لفض المنازعات من تلقاء نفسه ولا يقضى قضاء عاما بل قضاؤه خاص بالنزاع المرفوع أمامه وهو فى هذا مخالف تمام المخالفة للمشرع فان المشرع يتداخل من تلقاء نفسه ولو لم يدعه أحد واضعا نصب عينيه مثلا أعلى من العدالة ، ويصدر أوامر عامة دائمة لا تسرى على واقعة معينة بل على وقائع مستقبلة غير محصورة ، وهذه القواعد أو الأوامر التى تصدرها السلطة التشريعية تحدد سلطة القضاء . فلا يجوز للقاضى أن يتجاوز هذه الحدود بدعوى أن القانون ظالم أو غير مفيد ، فكل مهمة القاضى أن يطبق القانون على الواقعة المرفوعة أمامه ، وهذا الفارق بين الوظيفتين دعا المفكرين من قديم الزمن الى بيان المضار التى تنتج من خلط وظائف القضاء بوظائف التشريع فطعن ارسطو على هذا الخلط كما طعن بودان Bodin فى القرن السادس عشر ، وقد احتجوا بأن المشرع لو كان هو القاضى لما كان فى احتياج الى الرجوع الى القاضى لان ارادته تشريع فهو الذى ينشئ الجريمة ويوقع العقوبة كما يقول بكاريا

اما السلطة التنفيذية والادارية فتتميز عن السلطة التشريعية والقضائية بأنها سلطة كثيرة النشاط حاضرة فى كل مكان مستعدة للقيام بوظيفتها فى أى زمان كثيرة الاحتكاك بالافراد والجماعات ، وظيفتها أن تنفذ القانون وتتخذ لذلك اجراءات عامة أو خاصة مؤقتة أو فردية أو متعددة ، تختلف باختلاف الزمان والمكان ، من أجل هذا لا يمكن التسليم بأن يعهد الى هذه السلطة بالقضاء ، لان فى ذلك تسوية بين القضاء والاعمال الادارية وتسوية من القضاة والموظفين العاديين. وقد بينا أن القضاة لا يتلقون أوامر من أحد بينما الموظفين الاداريون خاضعون لرؤسائهم

تنفيذ الاحكام القضائية — ليست السلطة القضائية مكلفة بتنفيذ أحكامها ، والفكرة فى ذلك ألا يكون لدى القضاء قوة مادية ليستعينوا بها على تنفيذ الاحكام وان اجراءات التنفيذ قد تكون مدعاة للتقاضى والطعن عليها وهذا التقاضى يستدعى تداخل القضاء ، وقد وجد ان عدم التحيز الذى هو من أهم صفات القاضى والهدو والكرامة تتنافى مع تكليف القاضى بالتنزل الى اجراءات التنفيذ ، فكيف يمكن احتفاظ القاضى بكرامته اذا كان هو الذى يوقع الحجز ويعلن الأوراق ويدخل بيوت الناس بالقوة لتنفيذ الاحكام ، ومن المعلوم أن تنفيذ الاحكام الجنائيه موكول الى النائب العمومى وتنفيذ الاحكام المدنية متروك للسلطة العامة يعاونهم المحضرون وبعض موظفى الادارة فى بعض الاحيان

الباب الثالث

اختصاصات السلطة القضائية

لم يكن الفصل بين السلطات واضحا فى جميع الازمان فقد كان الملك هو القاضى الأكبر له حق الفصل فى كل المنازعات وكان ينيب عنه من يرى أنابته للفصل بين الخصوم مع الاحتفاظ بحق الفصل النهائى اذا أراد

ولما نشأت فكرة الفصل بين السلطات عنيت الجمعية المؤسسة فى فرانسا بضمان استقلال الادارة من تداخل القضاء ولكنهالم تعط نفس هذه العناية لضمان استقلال القضاء عن الادارة فحرمت على القضاه التداخل فى المسائل الادارية أو محاكمة الموظفين الاداريين وما زال كثير من الدول يسير على مبدأ التفريق بين القضاء العادى والادارى ولكن البعض الآخر وحد نظام القضاء وأدخل فيه ضمانات معقولة

أما فى مصر فان القضاء محروم من الفصل فى المسائل الادارية فليس له أن يفسرها أو يوقف تنفيذها ، وكل ماله من الحق هو الحكم بالتعويض اذا اعتدت الحكومة على حقوق الافراد

القسم الثالث

الضمانات الدستورية لحرية الافراد

الباب الاول

الحرية الشخصية

تنص المادة ٤ من الدستور أن الحرية الشخصية مكفولة . وهذه المادة تذكرنا بنظام الهبياس كورباس Habeacs asrpus المعمول به فى انجلترا

ويرتبط بهذا النص عدة قواعد أخرى منصوص عنها أيضا فى الدستور كعدم جواز القبض على أى انسان ولا حبسه الا وفق أحكام القانون

وقانون تحقيق الجنايات هو الذى ينظم مسائل القبض والحبس ويبين الحدود على سلطة النيابة والقضاة وكيفية الطعن فى الاوامر الصادرة منهم بالحبس

ويضمن الدستور أيضا حرمة المنازل ، فلا يجوز دخول منزل أحد بغير رضاه أو بأمر قضائى

ولهذه القاعدة استثناءات : هى حالة التلبس وحالة الاستغاثة من الداخل

الباب الثانى

المساواة أمام القانون

تنص المادة الثالثة من الدستور أن المصريين لدى القانون سواء ومعنى ذلك أنه لا يوجد بمصر طبقات تتمتع بامتيازات خاصة دون بقية الطبقات

وكذلك يسوى القانون بين المصريين فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة

وهذه المساواة تترتب عليها المساواة فى التمتع بالوظائف العامة وقد نص الدستور على ذلك فى المادة الثالثة وقصر حق تولى الوظائف العامة على المصريين وانما أبيح تولى الاجانب لهذه الوظائف فى الاحوال الاستثنائية التى يعينها القانون

وليس معنى هذا أنه لابد من صدور قانون بتعيين أى أجنبى فى وظيفة عامة ولكن كل ماقصده الدستور هو وجوب صدور قانون يبين الشروط الواجب اتباعها فى توظيف الاجانب والوظائف التى يمكن من باب الاستثناء أن يعين فيها أجانب

وحكمة هذا التحريم هى عدم السماح للاجانب بالتداخل فى الشئون المصرية كما أن حكمة الاستثناء هو احتمال عدم وجود الكفاءات اللازمة بين المصريين وقد تكون هناك فائدة مادية من تعيين الاجانب فى خدمات السفارات والقنصليات الصغرى

الباب الثالث

حرمة الملكية

الضمانات الدستورية لحرمة الملكية . كانت تنص قائمة حقوق الانسان[1] الصادرة سنة ١٧٨٩ على ان الملكية والحرية من حقوق الانسان الطبيعية والتى لايتنزل عنها ولا تسقط بمضى المدة . ونصت أيضاً على أن الملكية حق « مصون ومقدس » Inviolable et Sacré

وقد سادت هذه الفكرة من ذلك العهد فأدخلت الى الدستور البلجيكى ودساتير أخرى . وقد حرمت هذه الدساتير عقوبة المصادرة ونزع الملكية الا فى حدود القانون وبشرط أن تكون مسبوقة بدفع تعويض مناسب

---

(١) Declaration des Droits de l'Homme

وقد حذا الدستور المصرى حذو هذه الدساتير فحرم فى المادة التاسعة أن ينزع عن أحد ملكه الا بسبب المنفعة العامة فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلا

وكذلك حرم فى المادة العاشرة عقوبة المصادرة العامة للأموال

ويلاحظ أن الذى حظره الدستور هو المصادرة العامة فخرج بذلك المصادرة الخاصة وهى من العقوبات التبعية فى قانون العقوبات

قيود الملكية — نتائجها — اذا رجعنا الى تعريف القانون المدنى للملكية نجد أنها عبارة عن حق التمتع والتصرف فى الأشياء بكيفية مطلقة بشرط الا تستعمل استعمالا مخالفا للقانون أو للوائح

ويجب أن نفرق بين نزع الملكية وبين القيود التى يرى للمشرع من المصلحة أن يقيد بها حق الملكية . وقد تبلغ هذه القيود درجة كبيرة تحرم المالك من كثير من ثمار كده وبغير أن تعوضه الحكومة شيئا نظير نقص الانتفاع . وهذه القيود قد تتعدى وتتطور طبقا للآراء السياسية والاجتماعية الجديدة التى تطرأ . فالغاء الرق مثلا حرم الملاك من ملكهم بغير أن يعوضهم ما يقابل هذه الخسارة ، كما انه اذا قامت الحكومة بتحريم الخمور فان هذا يحرم كثيرا من الافراد من جزء من املاكهم بغير تعويض ما يلحقهم من ضرر ، وستكون هذه القيود أشد وأقوى اذا تقدمت الفكرة الاشتراكية التى مآلها تحويل وسائل الانتاج من الملك الخاص الى الملك العام

واما نزع الملكية فخاص بالعقارات دون المنقولات ، أما المنقولات فقلما تنزع ملكيتها الا فى أحوال استثنائية

الباب الرابع

حرية الرأى

ليس فى استطاعة أحد أن يتحكم فى رأى الآخرين، كما ان الدولة لايمكنها أن تحرم على الافراد حرية مايدور فى خلدهم من الآراء

ولكن للدولة المصلحة والحق فى أن تعين ما تعتبره ضارا من الآراء وتنص على عقابها ولكن ذلك لايشمل بطبيعة الحال تلك الآراء الداخلية التى تجول بخاطر الناس ولكنه قاصر على الآراء التى تظهر فى عالم الوجود بمظهر خارجى

واذا اعتبرنا هذا القيد فان حرية الرأى مكفولة فى الدستور فقد جاء فى المادة ١٤ منه « ان حرية الرأى مكفولة . ولكل انسان الاعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فى حدود القانون »

والدستور يقدس حرية الرأى سواء فى الدين الذى يعتنقه الانسان وفى التعليم وفى الصحافة

ولكى تكون الحرية حرية فعلية يجب أن يباح للافراد ايجاد علاقات متبادلة بينهم وبين بعضهم وهذا يسهل بعقد الاجتماعات وتكوين الجمعيات وسنبحث هذه الاحوال على التتابع

الباب الخامس

حرية استعمال اللغات

تنص المادة ١٦ دستور على انه لايسوغ تقييد حرية أحد فى استعماله أية لغة أراد فى المعاملات الخاصة أو التجارية أو فى الامور الدينية أو فى الصحف والمطبوعات أيا كان نوعها أو الاجتماعات العامة

وليس لهذا النص أهمية خاصة فى مصر لان ليس لابنائها الا لغة واحدة

هى اللغة العربية ولكن الواضح نقل هذا النص عن بعض الدساتير الموضوعة فى دول يتكلم أبناؤها بلغات متعددة كدولة بلجيكا وسويسره

وهذا المبدأ هو احدى تطبيقات الحرية الشخصية . لانه يفرض أن هناك لغتين مستعملتين فى البلاد فما ينافى الحرية أن نخضع فريقا من السكان على تضحية لغتهم واستعمال اللغة الاخرى

وينتج عن الاعتراف بهذه الحرية ان المشرع لايحق له مثلا أن يحرم استعمال اللغة القبطية فى الامور الدينية ولا أن يحرم نشر صحف الا بلغات معينة

اما الدوائر الرسمية فتستعمل لغة أصلية واحدة هى اللغة العربية فيها تكتب المحررات وتصدر الاوامر والقوانين . ولكن لامانع يمنع أى انسان من استعمال أى لغة يريد فى مخاطبته للسلطات العامة مادام انه هو الذى سيتحمل نتيجة احتمال حصول خطأ فى ترجمة ما يريد التعبير عنه

وجميع المحاكم المصرية تصدر أحكامها باللغة العربية الا المحاكم المختلطة ففيها أربع لغات رسمية هى العربية (وقلما تستعمل) والفرنسية (وهى أكثر اللغات شيوعا) والايطالية والانجليزية

الباب السادس

أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية

عدم جواز افشاء أسرار الخطابات هو احدى الضمانات الهامة لتمتع الافراد بحرية الرأى ، وما كان للقانون العام أن يهتم بتعظيم هذه الحرية لو أن كل فرد حر فى أن يعهد الى من يريد فى نقل مراسلاته ، ولكن الواقع هو أن نقل المراسلات احتكار للحكومة لا يجوز لغيرها أن يزاحمها فيه . وهذا الاحتكار يجعل من الزم الواجبات أن تضمن الحكومة عدم افشاء أسرار المراسلات ، وهذا التحريم موجه الى الحكومة وعمالها حتى لاتبرر الاطلاع على مخاطبات الناس لاى سبب

من الاسباب ولكن الدستور لم يطلق هذه الحرية بل استثنى « الاحوال المبينة فى القانون »

وقد نص قانون العقوبات فى المادة ١٣٥ على عقوبات شديدة لمن يفتح مكتوبا من المكاتب المسلم للبوستة أو يسهل ذلك لغيره وعلى كل من أفشى تلغرافا مسلما لمصلحة البوستة أو سهل ذلك لغيره ، ولكن لم يرد بنص يحدد عقاب من يفشى أسرار المواصلات التليفونية ولعل ذلك راجع الى أن المواصلات التليفونية كانت تقوم بها شركة خصوصية لا الحكومة كما هو الحال الا ن

وهذه الضمانة تشمل أيضا تذاكر البريد وجميع المراسلات حتى المكشوفة غير أنه تستثنى المسائل الآتية

١ — يجوز لقاضى التحقيق أو للنيابة بعد حصولها على اذن بالكتابة من القاضى الجزئى أن تضبط لدى مصلحة البوسته كافة الخطابات والرسائل والجرائد والمطبوعات ولدى مصلحة التلغرافات كافة الرسائل البرقية متى رأت لذلك فائدة فى ظهور الحقيقة (مادة ٣٠ تحقيق جنايات)

ولا يدخل ضمن مايجوز للقاضى ضبطه المراسلات المتبادلة بين المتهم ومحاميه

وفى بعض البلاد الدستورية يعطون هذا الحق الى عضو البرلمان المكلف باجراء التحقيق والحكمة فى ذلك هى ضرورة تسهيل وصوله الى الحقيقة

٢ — يجوز تسليم الخطابات أو التلغرافات الواردة الى للفاس الى وكلاء الدائنين (٥و٥ ٢٦٤ تجارى)

٣ — يجوز لمصلحة البريد أن تفتح الخطابات غير كاملة العنوان حتى تتوصل لمعرفة مرسله فتعيده اليه أو لمعرفة المرسل اليه

وأخيرا يجوز للولى فتح خطابات من له عليه الولاية وللوصى فتح خطابات القاصر وللزوج فتح خطابات زوجته

وفى غير الاحوال المتقدمة فليس لأى انسان أن يفشى أسرار الخطابات

ولا التلغرافات كما انه ليس لاى أنسان ان يفشى أسرار المواصلات التليفونيه

الباب السابع
حرية الصحافة

تنص المادة ١٥ من الدستور على أن الصحافة حرة فى حدود القانون وعلى ان الرقابه على الصحف محظورة . وانذار الصحف أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور كذلك الا اذا كان ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى

وقد عبر بعض الكتاب عن الصحافة بانها منبر الشعوب ومن أهم وظائفها أعلام الناس باعمال السلطه العامة والتنديد بما يرتكبه الحكام من العسف . ففى الصحافة قوة موازنة تمنع أمعان الحكومة فى الظلم والاستبداد، وقد تغيرت الاحوال فاصبح الضغط الذى كانت تستعمله بعض الحكومات لخنق افكار المفكرين لا يؤدى الى الغرض المقصود منه بل أصبح يخشى بسبب هذا الضغط ان ينفجر الشعور العام ، فلا يخشى حرية الصحافة الاشر الحكومات

وقد حظر الدستور الرقابة على الصحف وهى عبارة عن ضرورة عرض الصحف قبل نشرها على رقيب تعينه الحكومة وهو الذى يجيز النشر أو يأمر بمنع الاجزاء التى يرى منعها من النشر

وكان فى بعض الدول فوق هذه الرقابة المدنية رقابة دينية والغرض منها منع نشر كل ما يخالف الدين ولكن هذه القيود قد زالت كلها من البلاد المتمدينة واصبحت الصحافة حرة غير خاضعة لرقابة ولا انذار أو وقف أو الغاء بالطريق الادارى

وكل هذا الا يمنع ان يكون هناك للصحافة قانون ينظم هذه الحرية لا يتعارض مع النصوص الدستورية ، ودراسة تفصيلات قوانين الصحافى هو من موضوعات القانون الادارى

ومع أن الدستور المصرى صرح بحرية الصحافة وحظر وقفها أو الغاءها بالطريق الادارى الا انه أجاز ذلك استثناء « اذا كان ذلك ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى »

وعبارة النظام الاجتماعى هى من العبارات المرنة التى يسهل توسيعها ، فالعبرة اذن ستكون بكيفية فهم روح هذا النص وكيفية تطبيقه وكيفية فهم الرأى العام لهذه الحرية وتقييدها فان كان الرأى العام يغار على حرية الصحافة فلن يسمح للحكومة بالتوسع فى تفسير ضرورة وقاية النظام الاجتماعى والا فان هذا النص يمكن تطبيقه كما لو كانت حرية لصحافة لم يرد لها أى ذكر فى الدستور

الباب الثامن

حرية الاديان

علاقة الدين بالدولة : كان الدين دائماً مرتبطا أشد الارتباط بالحكم السياسى فى الدول ، فقديما كان الحاكم يستمد سلطته من الدين ، ويطبق القوانين الدينية ، ويستمد نفوذه على الافراد من انه حامى الدين

ولكن فكرة انفصال الدين عن الحكم السياسى بدأت تشغل العقول عندما نشأت النظريات الديمقراطيه التى تسند أساس الحكم الى رضاء الشعب ، فابتدأ الحكام يقللون من استنادهم على الدين واقتصر رجال الدين تدريجياً عن التعرض لمسائل الحكم

والارتباط بين الدين والسياسة وثيق فى الدول الاسلامية بنوع اخص ، فالخلفاء الراشدون كانوا يجمعون بين صفتى الامامة الشرعية والامامة السياسيه فالقانون الذى يطبق فى الحالتين هو القانون الشرعى

ومع أن الحكومات الاسلامية كانت حكومات دينيه الا انها كانت أكثر الحكومات تسامحا مع رعاياها الذين لا يدينون بدينها ، بخلاف بعض الدول

الاخرى التى كانت تضطهد مخالفيها فى الدين ، وهذا التسامح منشؤه ان الله سبحانه وتعالى خص فى كتابه العزيز على ألا يضار الانسان فى دينه ولا يكره على اتخاذ دين غير دينه

وقد فطنت الحكومات الحديثة الى مزايا هذا التسامح فلا تكاد تجد دستورا من الدساتير الحديثة يخلو من نص يقدس حرية الاديان ، فاصبح كل فرد حرا فى ان يدين بالدين الذى يراه سواء وافق هذا الدين دين الدولة الرسمى أو خالفه

وجرى الدستور المصرى على تقديس هذه الحرية فنص فى المادة ١٢ من من الدستور على أن حرية الاعتقاد مطلقة وفى المادة ١٣ على أن الدولة « تحمى حرية القيام بشعائر الاديان والعقائد طبقا للعادات المرعية فى الديار المصرية على ان لايخل ذلك بالنظام العام ولاينافى الاداب »

ويترتب على هذه الحماية جواز القيام بشعائر الاديان علنا والمقصود بذلك امكان اقامة شعائر الاديان فى أماكن مخصصة للعبادة ومفتوحة لجمهور المتعبدين

فالنصوص الدستورية المتقدمة تحمى حرية الاعتقاد من جهة وتقدس سلطان الدولة من جهة اخرى : فهى يحمى حرية الافراد لان كل فرد حر فى أن يتدين بالدين الذى يراه أولا يتدين بدين أصلا (مادة ١٢٥ دستور) وتعطى الحرية لافراد كل دين ان ينظموا طرق عبادتهم كما تقتضيه قواعد دينهم . ولكنه من الجهة الاخرى يجعل الدولة صاحبة السلطان الاعلى فى تقدير الاعمال التى يترتب عليها الاخلال بالنظام العام أو منافاة الاداب

ويتمتع رجال الدين فى مصر بنفوذ يفوق ما يتمتع به نظراؤهم فى البلاد الراقية الاخرى ، وهذا راجع الى ان لرجال الدين سلطة قضائية : فبينما الاحوال الشخصية فى البلاد المتمدينة اصبحت من مسائل القانون المدنى لاسلطان عليها لرجال الدين نجد ان الحالة فى مصر مازالت فى دور من الرقى يفرق فيه بين أحوال الناس الشخصية وأحوالهم الماشية ، فيخصون الاولى برجال الدين ويطبقون عليها

القوانين السماوية بينما يطبقون على الثانية قوانين من وضع الانسان

ولاشك ان توحيد النظم القضائية اصبح من الضرورات الحيوية ولابد أننا سنرى تطورا فى هذا السبيل ، وقد بدأت بوادر هذا التطور فى انشاء لجنة بوزارة الحقانية لدراسة اختصاصات المجالس الملية والمجالس الحسبية وتوحيد النظام فيما يمكن توحيد نظامه من المسائل وهى ابعدها عن الدين كالهبة والوصية ، وضمان طريقة لمنع تضارب الاحكام التى تصدر من الجهات المتعددة وايجاد هيئة للفصل فى أحوال تنازع الاختصاص

الباب التاسع

حرية التعليم

المبدأ الدستورى — المبدأ الذى ساد فى الدستور هو حرية التعليم وجعل بعض أنوعه اجباريا . اما تنظيم هـذه الحرية فقد ترك للقانون ، اى ان المشرع العادى هو الذى ينظم هذه الحرية ويبين حدودها

ومما يبرر به حريته التعليم ان ترك التعليم حرا يجعل الهيئات التى تقوم به تتنافس فى تحسينه وجعله منطبقا على احتياجات البلاد ، بخلاف ما اذا كان التعليم من ضمن محتكرات الحكومة فان ذلك يقضى على روح النشاط والرقى لعدم وجود المنافسة

ولكن هذه الحجة وان كانت كبيرة القيمة فى غير مصر . الا أنها تفقد كثيرا من اهميتها فى بلادنا نظرا لقلة عدد المتعلمين ، ولان التعليم مازال معتبرا طريقا للوصول الى الوظائف العمومية ، ولاعتياد الحكومة على توظيف حملة الشهادات التى تمنحها هى بصرف النظر عن الكفاءة من حيث هى

فالمصلحة فى مصر تقتضى أن تفسر حرية التعليم تفسيرا ضيقا لانا حديثو بالاستقلال ويهمنا أن يكون تعليم النشء على وتيرة واحدة متجانسة حتى

لايكون اختلاف طرق التعليم داعيا الى اختلاف الرغبات والامانى والنزعات ، كما ان تداخل كثير ممن لاخلاق لهم فى شئون التعليم وجعله اداة كسب وتجارة سيدعو الحكومة عندما تفكر فى تنظيم حرية التعليم ان تفكر فى وضع قيود لتولى هذه المهمة كأن تشترط فى المعلمين والمربين كفاءات علمية واخلاقية كما تشترط فى أماكن التعليم شروطا صحية ضنا بصحة الاطفال واخلاقهم

الباب العاشر

حرية تكوين الجمعيات

يسمى هـذا النوع من الحريه Liberté d'Asosciatior وهذا يخالف حق الاجتماع المسمى Liberté de Réunion

وتختلف الدول فيما يختص بحرية تكوين الجمعيات الى دول حرة لاتتشدد كثيرا فى القيود التى تضعها على حرية تكوين الجمعيات، والى دول متشددة تخشى أن تكوين هذه الجمعيات قد تؤدى الى تكوين هيئات قوية غنية قد تعارض الحكومة فى سلطانها وتكون حكومة داخل الحكومة

فالنوع الاول من الحكومات لايبالغ فى القيود التى يقيد بها الجماعات فيشترط شروطا قليلة للاعتراف بشخصية الجماعات، أما النوع الثانى يعترف بالشخصية لهذه الجماعات الا فى حالات فردية وبعد بحث دقيق فى كل حالة على حدتها ، وتعاقب على الجمعيات غير المشروعة مهما كان غرضها دينيا أو سياسيا أو أدبيا أو فنيا أو غير ذلك

وقد نص الدستور المصرى فى المادة ٢١ ان للمصريين حق تكوين الجمعيات وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون

ولم يحذ الدستور المصرى حذو الدستور البلجيكى ولا كثير من الدساتير الحره التى أضافت الى ذلك انه لايمكن تقييد هذا الحق بأى قيد مانع mésure préventive

وهذا الحرية ليست مطلقة فانها مقيدة ككل الحريات الاخرى بألا تكون مخالفه للنظام الاجتماعى والا يكون الفرض من تكوين الجمعيات غرضا غير مشروع

والمشرع وحده هو الذى له الحق فى تعيين ماهى الاغراض التى يعتبرها غير مشروعة ، وقد تتطور الأفكار فى هذا الموضوع فما كان غير مشروع قد يصبح مشروعا ، وما كان معتبرا منافيا للنظام الاجتماعى قد تظهر عدم منافاته لهذا النظام

وقد يرى المشرع تقييد حرية بعض الجماعات دون البعض الآخر كتشدد بعض التشريعات فى عدم منح الموظفين حق تكوين الجمعيات ، ولكن دستور عام فهو يعطى الموظفين العمومية كغيرهم حق تكوين الجمعيات فى ذاته ، ولكن ذلك لايحرم المشرع من أن يضع قيودا على حرية الموظفين أشد من غيرهم نظرا لما لعلاقة أعمالهم بالمحافظة على الامن وعلى النظام . وقد ظهرت بوادر هذا التفريق فقد عدل أخيرا قانون العقوبات للنص على عقوبة للاضراب فكان نصيب الموظفين العموميين وموظفى المصالح ذات النفع أشد من غيرهم من العمال

الشخصية المعنوية للجمعيات : لم يتعرض الدستور لشخصية الجمعيات المعنوية وقد ترك ذلك للمشرع فهو الذى سيضع التفصيلات اللازمة والشروط الواجب القيام فيها لاعتراف المشروع لشخصية الجمعيات المعنوية

وتفصيلات هذا الموضوع هى مباحث القانون الادارى

الباب الحادى عشر

حرية الاجتماع

« للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينه غير حاملين سلاحا . لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامه فانها خاضعة لأحكام القانون كما أنه لا يقيد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى » مادة ٢٠ دستور

الاجتماعات الخاصة — حق الاجتماع هو دون مظاهر الحرية الاخرى

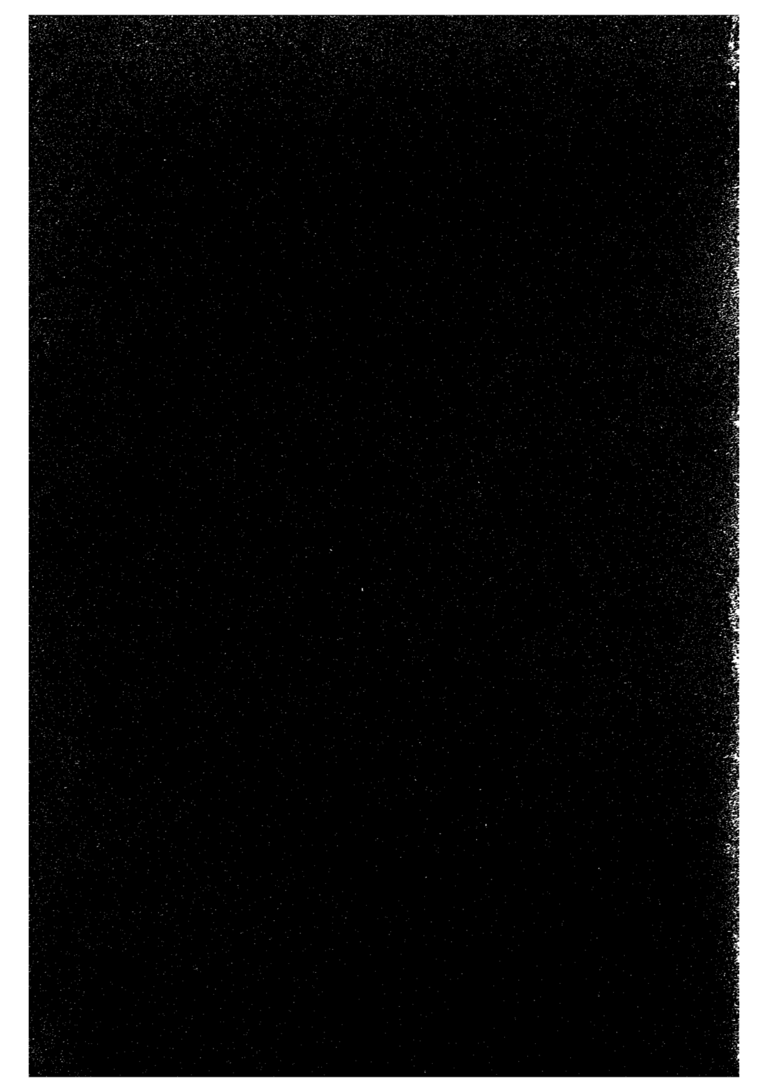
أ كثر الحقوق تأثيراً على النظام العام خصوصا اذا كان فى الميادين والطرقات العمومية.
ولهذا نجد أن الدستور ميز فيه بين الاجتماعات العامة وغيرها من الاجتماعات.
فالقاعدة العامه هى اعتبار الفرد رشيدا وأن تترك له الحرية فى أن يعمل ما يريد
فاذا تعدى حدوده كانت السلطة القضائيةهى المختصة بمعاقبته ، أما فى حالة الاجتماع
فان هذه القاعدة تنعكس إذ يعتبر أن هناك حقا للادارة بمنع الاجتماع توصلا
لمنع حصول الجريمة . فتنظيم حرية الاجتماع الغرض منه منع الجرائم ابتداء ،
بخلاف الحريات الاخرى فان تنظيمها لا يؤدى غالبا الا للعقاب اذا ما تعدى
الانسان حدود الحرية الممنوحة له . فسلطة الادارة تتداخل بين الفرد وحريته
وتتحكم فى مقدار الحرية الذى يجب أن يترك له بحسب الظروف والاحوال
وبطريقة متروكه لحسن تصرفها ، تنظيمه الحريات الاخرى غير حريات الاجتماع
تنظيم رادع بمعنى ان المقصود منه فرض عقوبات بعد ان يكون الفرد فعلا اخل بالحرية.
أما تنظيم حرية الاجتماع فهو تنظيم رادع ومانع أى أنه يرمى الى منع الاجتماعات
التى يحتمل ان تحدث هياجا أو اخلالا بالنظام والى عقاب من يرتكب جريمة مخالفة
لهذا التنظيم اذا عقد الاجتماع رغما عن المنع الصادر اليه من السلطة الادارية
والفرق من الاجتماع وحق تكوين الجمعيات ينحصر فى ان للجمعيات عرضا
معينا دائماً وهى ذات النظام موضوع تسير عليه ، بخلاف الاجتماعات فهى خالية
من هذه العناصر وقد تكون مسأله واقعيه بغير ترتيب سابق أو غرض دائم
والقاعده العام هى ترك حرية الاجتماعات للمصريين مادامت هذه الاجتماعات
تحصل فى مكان مقفول
وقد اشترط الدستور لهده الحرية أن يكون الاجتماع فى هدوء وسكينه وان
يكون المجتمعون غير حاملين سلاحا **Paisiblement et sans armes**
أما الاجتماعات التى تحصل فى العراء فهى خاضعة للبوليس ، وهذا راجع الى
ماللمظاهرات من قوة التأثير فى الأمن العام . نعم ان الحرية الفردية تنافى تقييد

الانسان فى غدوه ورواحه منفردا كما تنال تقيده اذا باشر ذلك مجتمعا مع الافراد الاخرين، ولكن الحرية يجوز تضحيتها فى بعض الاحيان ضمانا للأمن والنظام

وقد صدر قانون الاجتماعات فى ٤ يونيه سنة ١٩٢٣

وهو يبن تفصيلات تنظيم هذه الحرية ودراسة هذه التفصيلات من مواضيع القانون الادارى





دستور المملكة المصرية

الصادر به الامر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣

بتاريخ ١٩ ابريل ١٩٢٣ م — ٣ رمضان ١٣٤١ هـ

بوضع نظام دستورى للدولة المصرية

نحن ملك مصر

بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالامانة التى عهد الله تعالى بها الينا نتطلب الخير دائماً لامتنا بكل ما فى وسعنا ونتوخى أن نسلك بها السبيل التى نعلم انها تفضى الى سعادتها وارتقائها بما تتمتع به الامم الحرة المتمدينة .

ولما كان ذلك لايتم على الوجه الصحيح الا اذا كان لها نظام دستورى كأحدث الانظمة الدستورية فى العالم وأرقاها تعيش فى ظله عيشاً سعيداً مرضيا وتتمكن به من السير فى طريق الحياة الحرة المطلقة ويكفل لها الاشتراك العملى فى ادارة شؤون البلاد والاشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ويترك فى نفسها شعور الراحة والطمأنينة على حاضرها ومستقبلها مع الاحتفاظ بروحها القومية والابقاء على صفاتها ومميزاتها التى هى تراثها التاريخى العظيم

وبما ان تحقيق ذلك كان دائماً من أجل رغباتنا ومن أعظم ماتتجه اليه عزائمنا حرصا على النهوض بشعبنا الى المنزلة العليا التى يؤهله لها ذكاؤه واستعداده وتتفق مع عظمته التاريخية القديمة وتسمح له بتبوء المكان اللائق به بين شعوب العالم المتمدين وأممه

أمرنا بما هو آت

الباب الاول

الدولة المصرية ونظام الحكم فيها

المادة ١ — مصر دولة ذات سيادة وهى حرة مستقلة ملكها لايجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى

الباب الثانى

فى حقوق المصريين وواجباتهم

المادة ٢ — الجنسية المصرية يحددها القانون

المادة ٣ — المصريون لدى القانون سواءهم متساوون فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لاتمييز بينهم فى ذلك بسبب الاصل أو اللغة أو الدين . واليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الاجانب هذه الوظائف الا فى أحوال استثنائية يعينها القانون .

المادة ٥ — لايجوز القبض على أى انسان ولا حبسه الا وفق أحكام القانون .

المادة ٦ — لاجريمة ولاعقوبة الا بناء على قانون . ولا عقاب الا على الافعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها .

المادة ٧ — لايجوز ابعاد مصرى من الديار المصرية .

ولايجوز ان يحظر على مصرى الاقامة فى جهة ما ولا ان يلزم الاقامة فى مكان معين الا فى الاحوال المبينة فى القانون .

المادة ٨ — المنازل حرمة . فلا يجوز دخولها الا فى الاحوال المبينة فى القانون ، وبالكيفية المنصوص عليها فيه .

المادة ٩ ــ للملكية حرمة . فلا ينزع عن أحد ملكة الا بسبب المنفعة العامة فى الاحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلا .

المادة ١٠ ــ عقوبة المصادرة العامة للاموال محظورة .

المادة ١١ ــ لايجوز افشاء اسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية الا فى الاحوال المبينة فيه .

المادة ١٢ ــ حرية الاعتقاد مطلقة .

المادة ١٣ ــ تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الاديان والعقائد طبقا للعادات المرعية فى الديار المصرية على أن لايخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى الآداب .

المادة ١٤ــ حرية الرأى مكفولة . ولكل انسان الاعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فى حدود القانون .

المادة ١٥ ــ الصحافة حرة فى حدود القانون .والرقابة على الصحف محظورة وانذار الصحف أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور كذلك الا اذا كان ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى .

المادة ١٦ ــ لايسوغ تقييد حرية أحد فى استعماله اية لغة أراد فى المعاملات الخاصة أو التجارية أو فى الامور الدينية أو فى الصحف والمطبوعات ايا كان نوعها أو الاجتماعات العامة

المادة ١٧ ــ التعليم حر مالم يخل بالنظام أو ينافى الآداب

المادة ١٨ ــ تنظيم امور التعليم العام يكون بالقانون

المادة ١٩ ــ التعليم الأولى الزامى للمصريين من بنين وبنات وهو مجانى فى المكاتب العامة

المادة ٢٠ ــ للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا .وليس لاحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولاحاجة بهم الى اشعاره . لكن هذا

الحكم لايجرى على الاجتماعات العامة فانها خاضعة لاحكام القانون كما انه لايقيد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى

المادة ٢١ ـ للمصريين حق تكوين الجمعيات وكيفية استعمال هذا الحق يتبينها القانون

المادة ٢٢ ـ لافراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشؤون وذلك بكتابات موقع عليها بإسمائهم أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا تكون الا للهيئات النظامية والاشخاص المعنوية

الباب الثالث — السلطات

الفصل الأول ـ أحكام عامة

المادة ٢٣ ـ جميع السلطات مصدرها الامة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور

- المادة ٢٤ ـ السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب

المادة ٢٥ ـ لا يصدر قانون الا اذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك

المادة ٢٦ ـ تكون القوانين نافذة فى جميع القطر المصرى باصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الاصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية

وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم باصدارها

ويعتبر اصدار تلك القوانين معلوما فى جميع القطر المصرى بعد نشرها بثلاثين يوما . ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح فى تلك القوانين

المادة ٢٧ ـ لاتجرى أحكام القوانين الاعلى مايقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله مالم ينص على خلاف ذلك بنص خاص

- المادة ٢٨ ـ للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا

ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب

المادة ٢٩ ــ السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور

المادة ٣٠ ــ السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها

المادة ٣١ ــ تصدر أحكام المحاكم المختلفة وتنفذ وفق القانون باسم الملك

الفصل الثانى ــ الملك والوزارة

الفرع الأول ــ الملك

المادة ٣٢ ــ عرش المملكة المصرية وراثى فى اسرة محمد على . وتكون وراثة العرش وفق النظام المقرر بالامر الصادر فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ ابريل سنة ١٩٢٢)

المادة ٣٣ ــ الملك هو رئيس الدولة الاعلى وذاته مصونة لا تمس

المادة ٣٤ ــ الملك يصدق على القوانين ويصدرها

المادة ــ اذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون اقره البرلمان رده اليه فى مدى شهر لاعادة النظر فيه فاذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وحده

المادة ٣٦ ــ اذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فان كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه . فاذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر الى قرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون واصدر

المادة ٣٧ ــ الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها

المادة ٣٨ ــ للملك حق حل مجلس النواب

المادة ٣٩ ـ للملك تأجيل انعقاد البرلمان . على انه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين

المادة ٤٠ ـ للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان الى اجتماعات غير عادية وهو يدعوه أيضا متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين . ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادى

المادة ٤١ ـ اذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فاذا لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون

المادة ٤٢ ـ الملك يفتتح دور الانعقاد العادى للبرلمان بخطبة العرش فى المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد . ويقدم كل من المجلسين كتابا يضمنه جوابه عليها

المادة ٤٣ ـ الملك ينشئ ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنياشين وألقاب الشرف الأخرى . وله حق سك العملة تنفيذا للقانون كما أن له حق العفو وتخفيض العقوبة

المادة ٤٤ الملك يرتب المصالح العامة ويولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين

المادة ٤٥ ـ الملك يعلن الاحكام العرفية . ويجب أن يعرض اعلان الاحكام فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها . فاذا وقع ذلك الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة

المادة ٤٦ ـ الملك هو القائد الاعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذى يولى ويعزل الضباط ويعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان

متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان

على أن اعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما ان معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئا من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها البرلمان .

ولا يجوز فى أى حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية

المادة ٤٧ ـ لا يجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى بغير رضاء البرلمان . ولا تصح مداولة أى المجلسين فى ذلك الا بحضور ثلثى أعضائه على الاقل ولا يصح قراره الا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين

المادة ٤٨ ـ الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه

المادة ٤٩ ـ الملك يعين وزراءه ويقيلهم . ويعين الممثلين السياسيين ويقيلهم بناء على ما يعرضه عليه وزير الخارجية

المادة ٥٠ ـ قبل أن يباشر الملك سلطته الدستورية يحلف اليمين الآتية أمام هيئة المجلسين مجتمعين : « أحلف بالله العظيم انى أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه »

المادة ٥١ ـ لا يتولى أوصياء العرش عملهم الا بعد أن يؤدوا لدى المجلسين مجتمعين اليمين المنصوص عليها فى المادة السابقة مضافا اليها : « وأن نكون مخلصين »

المادة ٥٢ ـ أثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون فى مدى عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة . فاذا كان مجلس النواب منحلا وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه

المادة ٥٣ ـ اذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفا له مع موافقة البرلمان مجتمعا فى هيئة مؤتمر . ويشترط لصحة قراره فى ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين

المادة ٥٤ ـ فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له وفقا لأحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فورا فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك . ويقع هذا الاختيار فى مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعهما ويشترط لصحة حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين

فاذا لم يتسن الاختيار فى الميعاد المتقدم ففى اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين فى الاختيار أيا كان عدد الأعضاء الحاضرين . وفى هذه الحالة يكون الاختيار صحيحاً بالأغلبية النسبية . واذا كان مجلس النواب منحلا وقت خلو العرش فانه يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه

المادة ٥٥ ـ من وقت وفاة الملك الى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الامة المصرية وتحت مسئوليته

المادة ٥٦ ـ عند تولية الملك تعين مخصصاته ومخصصات البيت المالك بقانون وذلك لمدة حكمه ويعين القانون مرتبات أوصياء العرش على أن يؤخذ من مخصصات الملك .

الفرع الثانى — الوزراء

المادة ٥٧ ـ مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة

المادة ٥٨ ـ لا يلى الوزارة الا مصرى

المادة ٥٩ ـ لا يلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة

المادة ٦٠ ـ توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون

المادة ٦١ ـ الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته

المادة ٦٢ ـ أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤلية بحال

المادة ٦٣ ـ للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام . ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات الا اذا كانوا أعضاء ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبوهم عنهم . ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته

المادة ٦٤ ـ لا يجوز للوزير أن يشترى أو يستأجر شيئا من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمزاد العام كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس ادارة اية شركة ولا أن يشترك اشتراكا فعليا فى عمل تجارى أو مالى

المادة ٦٥ ـ اذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزراة وجب عليها أن تستقيل . فاذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة

المادة ٦٦ ـ لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثى الآراء .

ولمجلس الاحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم . ويعين مجلس النواب من اعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام ذلك المجلس .

المادة ٦٧ ـ يؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الاهلية العليا رئيسا ومن ١٦ عضوا ٨ منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة و٨ من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الاقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ثم من قضاتها بترتيب الاقدمية كذلك .

المادة ٦٨ ـ يطبق مجلس الاحكام المخصوص قانون العقوبات فى الجرائم

المنصوص عليها فيه . وتبين فى قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات .

المادة ٦٩ ـ تصدر الاحكام بالعقوبة من مجلس الاحكام المخصوص بأغلبية ١٢ صوتا .

المادة ٧٠ ـ الى حين صدور قانون خاص ينظم مجلس الاحكام المخصوص بنفسه طريقة السير فى محاكمة الوزراء

المادة ٧١ ـ الوزير الذى يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل الى أن يقضى مجلس الاحكام المخصوص فى أمره . ولا يمنع استعفاؤه من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فى محاكمته

المادة ٧٢ ـ لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الاحكام المخصوص الا بموافقة مجلس النواب

الفصل الثالث

البرلمان

المادة ٧٣ ـ يتكون البرلمان من مجلسين مجلس الشيوخ ومجلس النواب

الفرع الاول

مجلس الشيوخ

المادة ٧٤ ـ يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الاعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الاخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب .

المادة ٧٥ ـ كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا أو أكثر تنتخب عضوا عن كل مائة وثمانين ألفا أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين الفا . وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين الفا ولكن لا يقل عن تسعين ألفا تنتخب عضوا مالم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية .

المادة ٧٦ ـ تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو مجلس الشيوخ وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له حق انتخاب عضو بهذا المجلس

تحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر فى المديريات والمحافظات التى لها حق انتخاب أكثر من عضو مجلس الشيوخ على انه يجوز أن يعتبر القانون عواصم المديريات التى لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا ولكن لا يقل عن تسعين ألفا دائرة انتخابية مستقلة وفى هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الاخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يتعلق بتحديد عدد الاعضاء التى لها حق انتخابهم وبتحديد الدوائر الانتخابية

المادة ٧٧ ـ يشترط فى عضو مجلس الشيوخ زيادة على الشروط المقررة فى قانون الانتخاب أن يكون بالغا من السن أربعين سنة على الاقل بحساب التقويم الميلادى

المادة ٧٨ ـ يشترط فى عضو مجلس الشيوخ منتخبا أو معينا أن يكون من احدى الطبقات الآتية :

أولا ـ الوزراء ، الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف او اية محكمة أخرى من درجتها او اعلى منها ـ النواب العموميين ، نقباء المحامين ، موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا سواء فى ذلك الحاليون والسابقون

ثانياً ـ كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا ، النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها مصريا فى العام ، من لا يقل دخلهم السنوى عن الف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالاعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة وذلك كله مع مراعاة عدم الجمع بين الوظائف التى نص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينها

وتحدد الضريبة والدخل السنوى فيما يختص بمديرية اسوان بقانون الانتخاب .

المادة ٧٩ ـ مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين

ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات ومن انتهت مدته من الاعيان يجوز اعادة انتخابه أو تعيينه

المادة ٨٠ ـ رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين . ويكون تعين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين . ويجوز اعادة انتخابهم

المادة ٨١ ـ اذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ

الفرع الثانى ـ مجلس النواب

المادة ٨٢ ـ يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراح العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب

المادة ٨٣ كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين الفا فاكثر تنتخب نائبا واحداً لكل ستين الفا أو كسر من هـذا الرقم لايقل عن ثلاثين الفا . وكل مديرية أو محافظة لايبلغ عدد أهاليها ستين الفا ولا يقل عن ثلاثين الفا تنتخب نائبا . وكل محافظة لايبلغ عدد أهاليها ثلاثين الفا يكون لها نائب مالم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو مديرية

المادة ٨٤ ـ تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب . وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق

وتحدد الدوائر انتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر فى المديريات والمحافظات التى لها حق انتخاب أكثر من نائب . وللقانون مع ذلك أن يعتبر عواصم المديريات التى لايبلغ عدد أهاليها ستين الفا ولا يقل عن ثلاثين الفا دائرة انتخابية مستقلة .

وفى هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الاخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يختص

بتحديد عدد الاعضاء الجائز انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية

المادة ٨٥ ـ يشترط فى النائب زيادة على الشروط المقررة فى قانون الانتخاب أن يكون بالغا من السن ثلاثين سنة على الاقل بحساب التقويم الميلادى

المادة ٨٦ ـ مدة عضوية النائب خمس سنوات

المادة ٨٧ ـ ينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين سنويا فى أول كل دور انعقاد عادى ورئيس المجلس ووكيلاه يجوز اعادة انتخابهم

المادة ٨٨ اذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الامر

المادة ٨٩ ـ الامر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة لمندوبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشره الايام التالية لتمام الانتخاب

الفرع الثالث ـ أحكام عامة

المادة ٩٠ ـ مركز البرلمان مدينة القاهرة . على انه يجوز عند الضرورة جعل مركزه فى جهة اخرى بقانون . واجتماعه فى غير المكان المعين له غير مشروع وباطل بحكم القانون

المادة ٩١ ـ عضو البرلمان ينوب عن الامة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله بأمر على سبيل الالزام

المادة ٩٢ ـ لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب وفيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخاب أحوال عدم الجمع الاخرى

المادة ٩٣ ـ يجوز تعيين أمراء الاسرة المالكة ونبلائها أعضاء بمجلس الشيوخ ولا يجوز انتخابهم باحد المجلسين

المادة ٩٤ ـ قبل أن يتولى أعضاء مجلسى الشيوخ والنواب عملهم يقسمون

أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وان يؤدوا أعمالهم بالذمة والصدق

وتكون تأدية اليمين فى كل مجلس علنا بقاعة جلساته

المادة ٩٥ ـ يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه . ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر باغلبية ثلثى الاصوات

ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى

المادة ٩٦ ـ يدعو الملك البرلمان سنويا الى عقد جلساته العادية قبل يوم لسبت الثالث من شهر نوفمبر . فاذا لم يدع الى ذلك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور

ويدوم دور انعقاده العادى مدة ستة شهور على الاقل . ويعلن الملك فض انعقاده

المادة ٩٧ ـ ادوار الانعقاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحدهما أو كلاهما فى غير الزمن القانونى فالاجتماع غير شرعى والقرارات التى تصدر فيه باطلة بحكم القانون

المادة ٩٨ ـ جلسات المجلسين علنية على ان كلا منهما ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الاعضاء . ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح امامه تجرى فى جلسة علنية أم لا

المادة ٩٩ ـ لايجوز لاى المجلسين أن يقرر قرارا الا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه

المادة ١٠٠ ـ فى غير الاحوال المشترط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات بالاغلبية المطلقة وعند تساوى الآراء يكون الامر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضا

المادة ١٠١ ـ تعطى الآراء بالتصويت شفهيا أو بطريقة القيام والجلوس

وأما فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراع فى مجلس النواب على مسألة الثقة فان الاراء تعطى دائما بالمناداة على الاعضاء بأسمائهم وبصوت عال . ويحق للوزراء دائما أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم

المادة ١٠٢ ـ كل مشروع قانون يجب قبل المناقشة فيه أن يحال الى احدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه

المادة ١٠٣ ـ كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب احالته الى لجنة لفحص وابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه . فاذا رأى المجلس نظره اتبع فيه حكم المادة السابقة

المادة ١٠٤ ـ لايجوز لاى المجلسين تقرير مشروع قانون الا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة وللمجلسين حق التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يعرض من التعديلات

المادة ١٠٥ ـ كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه الى رئيس المجلس الآخر

المادة ١٠٦ ـ كل مشروع قانون اقترحه أحد الاعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه

المادة ١٠٧ ـ لكل عضو من أعضاء البرلمان ان يوجه الى الوزراء أسئلة أو استجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولاتجرى المناقشة فى استجواب الا بعد ثمانية أيام على الاقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير

المادة ١٠٨ ـ لكل مجلس حق اجراء التحقيق ليستنير فى مسائل معينة داخلة فى حدود اختصاصه

المادة ١٠٩ ـ لايجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدون من الافكار والآراء فى المجلسين

المادة ١١٠ ـ لايجوز اثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه الا باذن المجلس التابع هو له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية

المادة ١١١ ـ لايمنح أعضاء البرلمان رتبان ولا نياشين اثناء مدة عضويتهم : ويستثنى من ذلك الاعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لاتتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية

المادة ١١٢ ـ لايجوز فصل احد من عضوية البرلمان الا بقرار صادر من المجلس التابع هو له . ويشترط فى غير أحوال عدم الجمع واحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب ان يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس

المادة ١١٣ ـ اذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الاسباب يختار بدله بطريق التعين أو الانتخاب على حسب الاحوال وذلك فى مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المحل . ولا تدوم نيابة العضو الجديد الا الى نهاية مدة سلفه

المادة ١١٤ ـ تجرى الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب فى خلال الستين يوما السابقة لانتها مدة نيابية . فى حالة عدم امكان اجراء الانتخابات فى الميعاد المذكور بان مدة نيابة المجلس القديم تمتد الى حين الانتخابات المذكورة

المادة ١١٥ ـ يجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء كان التجديد بطريق الانتخاب أو بطريق التعيين فى خلال الستين يوما السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الاعضاء الذين انتهت مدتهم . فان لم يتيسر التجديد فى الميعاد المذكور امتدت نيابة الاعضاء الذين انتهت مدتهم الى حين انتخاب أو تعيين الاعضاء الجدد .

المادة ١١٦ ـ لا يسوغ لاحد مخاطبة البرلمان بشخصه . ولكل مجلس ان

يحيل الى الوزراء ما يقدم اليه من العرائض وعليهم أن يقدموا الايضاحات الخاصة بما تتضمنه تلك العرائض كلما طلب المجلس ذلك اليهم .

المادة ١١٧ ـ كل مجلس له وحده المحافظة على النظام فى داخله ويقوم بها الرئيس.

ولا يجوز لأى قوة مسلحة الدخول فى المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه الا بطلب رئيسه

المادة ١١٨ ـ يتناول كل عضو من أعضاء برلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون .

المادة ١١٩ ـ يضع كل مجلس لائحته الداخلية مبينا فيها طريقة السير فى تأدية أعماله

الفرع الرابع

أحكام خاصة بانعقاد البرلمان بهيئة مؤتمر

المادة ١٢٠ ـ فيما عدا الاحوال التى يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون فانهما يجتمعان بهيئة مؤتمر بناء على دعوة الملك

المادة ١٢١ ـ كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرياسة لرئيس مجلس الشيوخ

المادة ١٢٢ ـ لا تعد قرارات المؤتمر صحيحة الا اذا توفرت الاغلبية المطلقة من اعضاء كل من المجلسين الذين يتألف منهما المؤتمر . ويراعى المؤتمر فى الاقتراع على هذه القرارات أحكام المادتين المائة والأولى بعد المائة

المادة ١٢٣ ـ اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر فى خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو الغير العادية لا يحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظائفه الدستورية .

الفصل الرابع

السلطة القضائية

المادة ١٢٤ ـ القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون وليس لأى سلطة فى الحكومة التداخل فى القضايا

المادة ١٢٥ ـ ترتيب جهات القضاة وتحديد اختصاصها يكون بقانون

المادة ١٢٦ ـ تعيين القضاة يكون بالكيفية والشروط التى يقررها القانون

المادة ١٢٧ ـ عدم جوز عزل القضاة أو نقلهم تتعين حدوده وكيفيته بالقانون

المادة ١٢٨ ـ يكون تعيين رجال النيابة العمومية فى المحاكم وعزلهم وفقا للشروط التى يقررها القانون

المادة ١٢٩ ـ جلسات المحاكم علنية الا اذا أمرت المحكمة بجعلها سرية مراعاة للنظام العام أو المحافظة على الآداب

المادة ١٣٠ — كل متهم بجناية يجب أن يكون له من يدافع عنه

المادة ١٣١ — يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يتولون القضاء فيها

الفصل الخامس

مجالس المديريات والمجالس البلدية

المادة ١٣٢ — تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقا للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة

ويعين القانون حدود اختصاصها .

المادة ١٣٣ — ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها

واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى فى هذه القوانين المبادىء الآتية :

أولا — اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب الا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض اعضاء غير منتخبين

ثانيا — اختصاص هذه المجالس بكل مايهم أهل المدينة أو الجهة وهو مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الاحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

ثالثا — نشر ميزانياتها وحساباتها

رابعا — علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون .

خامسا — تداخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو ضررها بالمصلحة العامة وابطال ما يقع من ذلك

الباب الرابع

فى المالية

المادة ١٣٤ ـ لا يجوز انشاء ضريبة ولا تعديلها أو الغاؤها الا بقانون . ولا يجوز تكليف الاهالى بتأدية شىء من الاموال أو الرسوم الا فى حدود القانون .

المادة ١٣٥ ـ لايجوز اعفاء أحد من أداء الضرائب فى غير الاحوال المبينة فى القانون .

المادة ١٣٦ ـ لايجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة أو تعويض أو اعانة أو مكافأة الا فى حدود القانون

المادة ١٣٧ ـ لايجوز عقد قرض عومى ولاتعهد قد يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزانة فى سنة أو سنوات مقبلة الا بموافقة البرلمان

وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو

مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لايجوز منحه الا بقانون والى زمن محدد

يشترط اعتماد البرلمان مقدما فى انشاء أو ابطال الخطوط الحديدية والطرق العامة والترع والمصارف وسائر أعمال الرى التى تهم أكثر من مديرية . وكذلك فى كل تصرف مجانى فى املاك الدولة

المادة ١٣٨ ـ الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الاقل لفحصها واعتمادها . والسنة المالية يعينها القانون وتقرر الميزانية بابا بابا

المادة ١٣٩ ـ تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا

المادة ١٤٠ ـ لايجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية

المادة ١٤١ ـ اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد اقساط الدين العمومى لايجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر فى هذا الشأن . وكذلك الحال فى كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذاً لتعهد دولى

المادة ١٤٢ ـ اذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة

ومع ذلك اذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً

المادة ١٤٣ ـ كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب ان يأذن به البرلمان . ويجب استئذانه كذلك كلما اريد نقل مبلغ من باب الى آخر من ابواب الميزانية

المادة ١٤٤ ـ الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى يقدم الى البرلمان فى بدء كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماده

المادة ١٤٥ ـ ميزانية ايرادات وزارة الاوقاف ومصروفاتها وكذلك حسابها الختامى السنوى تجرى عليها الاحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامى

الباب الخامس

القوة المسلحة

المادة ١٤٦ — قوات الجيش تقرر بقانون

المادة ١٤٧ يبين القانون طريقة الجيش وما لرجاله من الحقوق وما عليهم من الواجبات

المادة ١٤٨ — يبين القانون نظام هيئات البوليس وماالهامن الاختصاصات

الباب السادس

أحكام عامة

المادة ١٤٩ ـ الاسلام دين الدول واللغة العربية لغتها الرسمية

المادة ١٥ ـ مدينة القاهرة قاعدة المملكة المصرية.

المادة ١٥١ ـ تسليم اللاجئين السياسيين محظور وهذا مع عدم الاخلال بالاتفاقات الدولية التي يقصد بها المحافظة على النظام الاجتماعي

المادة ١٥٣ ـ ينظم القانون الطريقة التي يباشر بها الملك سلطته طبقاً للمبادئ المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين والاوقاف التي تديرها وزارة الاوقاف وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالاديان المسموح بها في البلاد . واذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقا للقواعد والعادات المعمول بها الآن

تبقى الحقوق التي يباشرها الملك بنفسه بصفته رئيس الاسرة المالكة كما قررها القانون نمرة ٢٥ سنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام الاسرة المالكة

المادة ١٥٤ ـ لايخل تطبيق هذا الدستور بتعهدات مصر للدول الاجنبية ولا يمكن ان يمس ما يكون للاجانب من الحقوق فى مصر بمقتضى القوانين والمعاهدات الدولية والعادات المرعية

المادة ١٥٥ ـ لايجوز لاية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور الا ان يكون ذلك وقتيا فى زمن الحرب أو أثناء قيام الاحكام العرفية على الوجه المبين فى القانون

وعلى أى حال لايجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت فى انعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور

المادة ١٥٦ ـ للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أوحذف حكم أوأ كثر من أحكامه أوباضافة أحكام اخرى ومع ذلك فان الاحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لايمكن اقتراح تنقيحها

المادة ١٥٧ ـ لاجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالاغلبية المطلقة لاعضائه جميعا قرارا بضرورته وتحديد موضوعه

واذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح . ولاتصح المناقشة فى كل من المجلسين الا اذا حضر ثلثا اعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر باغلبية ثلثى الآراء

المادة ١٥٨ ـ لايجوز احداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش

المادة ١٥٩ ـ يجرى أحكام هذا الدستور على المملكة المصرية بدون أن يخل ذلك مطلقا بما لمصر من الحقوق فى السودان

الباب السابع

أحكام ختامية وأحكام وقتية

المادة ١٦٠ ـ يعين اللقب الذى يكون لملك مصر بعد ان يقرر المندوبون المفوضون نظام الحكم النهائى للسودان .

المادة ١٦١ ـ مخصصات جلالة الملك الحالى هى ١٥٠٠٠٠ جنيه مصرى ومخصصات البيت المالك هى ٥١٢ ر ١١١ جنيها مصريا وتبقى كما هى لمدة حكمه وتجوز زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان

المادة ١٦٢ ـ يكون تعيين من يخرج من أعضاء مجلس الشيوخ فى نهاية الخمس السنوات الاولى بطريق القرعة ومدة نيابة هؤلاء الشيوخ والنواب المنتخبين الاولى تنتهى فى ٣١ اكتوبر سنة ١٩٢٨

المادة ١٦٣ ـ يعمل بهذا الدستور من تاريخ انعقاد البرلمان

المادة ١٦٤ ـ تتبع فى ادارة شؤون الدولة وفى التشريع الخاص بها من تاريخ نشر هذا الدستور الى حين انعقاد البرلمان القواعد والاجراءات المتبعة الآن ومع ذلك يجب مراعاة عدم مخالفة مايوضع من الاحكام للمبادئ الاساسية المقررة بهذا الدستور

المادة ١٦٥ ـ تعرض على البرلمان عند انعقاد ميزانية سنة ١٩٢٣ ـ ١٩٢٤ المالية ولا يسرى القانون الذى يصدر بميزانية السنة المنصرمة الا عن المدة الباقية منها من يوم نشره

أما الحساب الختامى للادارة المالية عن سنة ١٩٢٢ ـ ١٩٢٣ فيعتبر كانه مصدق عليه من البرلمان بالحالة التى صدق عليه بها مجلس الوزراء

المادة ١٦٦ ـ اذا استحكم الخلاف بين المجلسين عن تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالاغلبية المطلقة .

ويعمل بذلك الى ان يصدر قانون بما يخالفه

المادة ١٦٧ - كل ماقررته القوانين والمراسيم والاوامر واللوائح والقرارات من الاحكام وكل ماسن أو اتخذ من قبل من الاعمال والاجراءات طبقا للاصول والاوضاع المتبعة يبقى نافذا بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع مبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها فى حدود سلطتها على أن لايمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين بشأ عدم سريان القوانين على الماضى

المادة ١٦٨ - يعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوى السابق عباس حلمى وتضييق ماله من الحقوق كان لها صفة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها

المادة ١٦٩ - القوانين التى كان يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الامر العالى الصادر بتاريخ ٢٨ ذى القعده سنة ١٣٣٢ و ٨ اكتوبر سنة ١٩١٤ تعرض على مجلسى البرلمان فى دور الانعقاد الاول فان لم تعرض عليها فى هذا الدور بطل العمل بها فى المستقبل

المادة ١٧٠ - على وزرائنا تنفيذ هذا الدستور كل منهم فيما يخصه

صدر بسراى عابدين فى ٣ رمضان سنة ١٣٤١

(١٩ ابريل سنة ١٩٢٣)

فؤاد

عريضة رئيس الوزراء

الى جلالة الملك

مولاى صاحب الجلالة

ان مافطرتم عليه من حب الخير لبلادكم واسعاد أمتكم جعل نهوض شعبكم الذى تعهدتموه على الدوام بالتشجيع والتأييد من أكبر أمانيكم فنال بذلك فى عهدكم السعيد حظا وافرا من التقدم والارتقاء وقد أردتم حفظكم الله أن تتوجوا أعمالكم الجليلة بأثر عظيم يسجله لكم التاريخ ويبقى ذكره خالدا على ممر العصور والاجيال فأصدرتم لحكومتكم أمرا كريما فى أول مارس سنة ١٩٢٢ باعداد مشروع لوضع نظام دستورى يحقق التعاون بين الامة والحكومة فى ادارة شؤون البلاد فصدعت بالامر وتعهدت بوضع مشروع مطابق لمبادىء القانون العام الحديث ومقرر لمبدأ المسئولية الوزارية ورأت أن تستعين فى القيام بهذه المهمة الخطيرة بآراء هيئة يكون أعضاؤها من ذوى الخبرة والصفة النيابية فشكلت لجنة منهم عهدت اليها فى وضع مشروع للدستور تتحقق به المبادىء المذكورة على الوجه المتقدم وقد قامت تلك اللجنة بما عهد اليها بعزيمة صادقة وهمة كبرى تستحق عليهما الشكر والثناء ورفعت مشروعها الى الحكومة ·

ولما كان نظام التشريع المعمول به فى البلاد يقضى بعرض مثل هذا المشروع على اللجنة الاستشارية التشريعية قدمته الحكومة الى تلك اللجنة لفحصه فعنيت أكبر عناية بدرسه وتمحيصه وأدخلت عليه تعديلات خاصة بالشكل القانونى واقترحت بعض نصوص لتقرير حقوق فات وضعها وكان من المتعين أن يشملها الدستور .

وقبل أن تتمكن الوزارة التى قدم اليها المشروع من اتمام درسه استقالت وخلفتها وزارة أخرى لم تتمكن بعد درسه من رفعه لعتبات مولاى

ولما شرفتمونى جلالتكم بان عهدتم الى فى تأليف الوزارة الحالية كان من أهم ما عنيت بهزملائى درس هذا المشروع وما أدخل عليه من التعديلات فى الادوار التى مر بها وجعلنا نصب أعيننا أن يكون الدستور محققا لرغبات الامة وأمانيها الحقة ومطابقا لاحدث الانظمة الدستورية وأن تراعى فى أحكامه تقاليد البلاد وعاداتها القومية

وقد انتهينا من درسه وفحصه فجاء بحمد الله محققا للغرض الذى توخيناه وقد وضع النصان المختصان بالسودان بالصورة التى وردت بالدستور بناء على ما أبداه فخامة المندوب السامى من التأكيد التام بان حكومة جلالة بريطانيا العظمى ليس من قصدها مطلقا ان تنازع فى حقوق مصر فى السودان ولا فى حقوقها فى مياه النيل

وانى وزملائى لنغتبط بان قدرلنا اتمام هذا العمل الجليل على أيدينا فنتشرف برفع المشروع لعتبات مولاى حتى اذا صادف قبولا حسنا تفضل بتتويجه بأمره الكريم

وانا نبتهل الى الله جلت قدرته أن يحفظكم ذخرا للبلاد وان يجعل الحرمات فى ظلكم مصونة والحقوق فى جواركم مقدسة وان يجعل عهد هذا الدستور عهدا سعيدا حافلا بالخير والبركات وان يوفق الامة فى حياتها الدستورية وانى لجلالتكم العبد الخاضع المطيع والخادم المخلص الامين

يحيى ابراهيم

٣ رمضان سنة ١٣٤١ — ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣

امر ملكى رقم ٤٣ لسنة ١٩٢٣

بتبليغ دستور الدولة المصرية

الى رياسة مجلس الوزراء

عزيزى يحيى ابراهيم باشا

اطلعنا على مشروع الدستور الذى عنيتم بتحضير دور فعتموه الينا وانا الشاكرون لكم ولزملائكم مابذلتم من الهمة فى وضعه وما توخيتم فيه من مصلحة الامة وفائدتها

وبما انه وقع لدينا موقع القبول فقد اقتضت ارادتنا اصدار أمرنا به راجين أن يكون فاتحة خير لتقدم الامة وارتقائها وعنوانا دائما لمجدها وعظمتها .

وقد جعل الامر الصادر به من أصلين حفظ احدهما بديواننا والآخر مرسل الى دولتكم ليحفظ برئاسه مجلس الوزراء

والله المعين على مافيه الخير والسداد

صدر بسراى عابدين فى ٣ رمضان سنه ١٣٤١ (١٩ ابريل سنة ١٩٢٣)

رقم ٤٣ لسنة ١٩٢٣

فؤاد

قانون الانتخاب

الصادر به المرسوم الملكى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣

بتاريخ ٣٠ ابريل ٩١ م — ١٤ رمضان ١٣٤١ ه

نحن ملك مصر

بعد الاطلاع على أمرنا رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ بوضع نظام دستورى للدولة المصرية ، وبعد الاطلاع على قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ ،

وبناء على ماعرضه علينا وزير الحقانية وموافقة رأى مجلس الوزراء ،

رسمنا بما هو آت :

الباب الاول

فيمن لهم حق الانتخاب

الفصل الاول — فى الناخبين

المادة الاولى ـ لكل مصرى من الذكور بالغ من السن أحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة حق الانتخاب

المادة ٢ ـ على كل ناخب أن يتولى حقوقه الانتخابية بنفسه فى دائرة الانتخاب التى بها موطنه

وموطن الانتخاب لكل شخص هو الجهة التى يقيم فيها دائما أوالتى بها مركز أعماله أو مصالحه ، ويجب عليه ان يعين الموطن الذى يريد استعمال حقوقه الانتخابية فيه

ويجب على الناخب اذا غير موطنه أن يعلن التغيير كتابة للمدير أو المحافظ

بالجهة التى يريد نقل موطنه اليها وذلك لاجراء التعديل فى الجدول المنصوص عليه فى الفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة

فاذا لم يعلن تغيير الموطن قبل دعوة الناخبين استعمل الناخب حقوقه الانتخابية فى الدائرة التى كان اسمه مقيداً بها أولا

المادة ٣ ـ لايجوز للناخب ان يعطى رأيه أكثر من مرة فى الانتخاب الواحد

المادة ٤ ـ يحرم حق الانتخاب أبدا :

١ ـ المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنايات

٢ ـ المحكوم عليهم فى جناية بعقوبة من عقوبات الجنح

٣ ـ المحكوم عليهم فى سرقة أو اخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال اوراق مزورة أو شهادة زور أو اغراء شهود أو هتك عرض أو افساد اخلاق الشباب أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص عليه لاحدى الجرائم المذكورة

الاحكام الصادرة بعقوبة من جهات الحكم غير العادية لايترتب عليها سقوط الحق فى الانتخاب الا اذا كانت صادرة فى جناية من الجنايات المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو فى جريمة من الجرائم الاخرى المذكورة بالفقرة الثالثة وطبقاً للعقوبات المقررة لها بالقانون المذكور وعلى أية حال لا يقرر سقوط الحق فى الانتخاب الا بعد موافقة وزير الحقانية

المادة ـ ٥ يوقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة للاشخاص الآتى ذكرهم : —

١ ـ المحجور عليهم ، مدة الحجر ، والمصابون بامراض عقلية المحجوزون، مدة حجزهم .

٢ — الذين أشهر افلاسهم مدة ٥ سنوات من تاريخ اشهار افلاسهم

٣ — المحكوم عليهم بغرامة تتجاوز جنيها مصريا أو بالحبس لمدة لا تزيد على شهر فى جريمة من الجرائم الانتخابية المنصوص عليها فى المواد ٧٦ و ٧٧ و ٧٩ و ٨١ و ٨٣ و ٨٥ و ٨٦ و ٨٧ من هذا القانون أو فى الشروع فى جريمة من تلك الجرائم مدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائى

٤ — المحكوم عليهم بعقوبة أشد فى احدى الجرائم الانتخابية المذكورة أو فى الشروع فيها ، مدة عشر سنوات من تاريخ الحكم النهائى

المادة ٥ — حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود فى الجيش أو فى البحرية الذين ليسوا فى الاستيداع أو فى اجازة حرة موقوف ما داموا تحت السلاح

ويجرى حكم هذه القاعدة على الضباط والجنود فى البوليس أو فى مصلحة خفر السواحل أو فى اية هيئة ذات نظام عسكرى

المادة ٧ — يكون بكل مدينة أو قرية تابعة للمديرية جدول انتخاب دائم تحرره لجنة مؤلفة من العمدة أو من يقوم مقامه رئيسا ومن المأذون ومن واحد من الأعيان يعينه مأمور المركز فان لم يكن مأذون يعين المأمور بدله عيناً يعرف القراءة والكتابة

أما فى كل قسم من أقسام القاهرة والاسكندرية وبور سعيد فتؤلف لجنة تحرير الانتخاب من مأمور القسم أو من ينوب عنه رئيسا ومن اثنين من الاعيان يعينهما المحافظ وتؤلف اللجنة فى المحافظات الأخرى من مندوب من قبل المحافظ رئيسا ومن اثنين من الأعيان يعينهما المحافظ .

المادة ٨ — يشتمل جدول الانتخاب على اسم كل ناخب توافرت فيه فى أول ديسمبر الصفات المطلوبة لتولى الحقوق الانتخابية وعلى لقبه وصناعته وسنه ومحل سكنه

ويحرر الجدول من نسختين على ترتيب حروف الهجاء فى المدينة أو القرية أو فى الحى أو الحصة من المدينة أو القرية أو القسم

المادة ٩ ـ للجنة أن تطلب ممن قيد اسمه فى الجدول أو ممن يراد قيد اسمه أن يثبت سنة أو جنسيته أو أى شرط آخر من الشروط اللازمة لتولى الحقوق الانتخابية

المادة ١٠ ـ يعرض جدول الانتخاب فى كل مدينة أو قرية أو قسم بالاماكن التى تتعين بقرار من المدير أو المحافظ ويكون العرض كل سنة من أول يناير الى اليوم الخامس عشر من ذلك الشهر

المادة ١١ ـ يبعث الى المدير أو المحافظ باحدى نسختى جدول الانتخاب موقعا عليها من اعضاء اللجنة التى حررته ومرفقة بالمحضر المثبت للعرض وذلك فى اليوم نفسه

ويوقع المدير او المحافظ على هذه النسخة . ولا يجوز تعديلها اثناء السنة الا فيما يتعلق بتغيير الموطن او بالتصحيح طبقا لقرارات اللجنة التى سيأتى ذكرها بعد او حكم المحكمة . ويجب ان يوقع المدير او المحافظ على التعديل .

اما نسخة الجدول الثانية فتبقى عند رئيس اللجنة وعليه تصحيحها على حسب التعديلات التى يبلغها اليه المدير او المحافظ عملا بالفقرة السابقة

المادة ١٢ ـ لكل مصرى اهمل ادراج اسمه فى جدول الانتخاب بغير حق ان يطلب ادراجه كما ان لكل ناخب مدرج اسمه فى احد جداول دائرة ان يطلب ادراج اسم من اهمل بغير حق او حذف اسم من ادرج كذلك

ويكون تقديم هذه الطلبات لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير من كل سنة . وتقدم كتابة للمدير فى المديريات وللمحافظ فى المحافظات وتقيد بحسب تواريخ ورودها فى دفتر خاص وتعطى ايصالات لمقدميها

وكل ناخب عورض فى ادراج اسمه يعلنه المدير او المحافظ بذلك بدون رسوم ليقدم ملاحظاته كتابة الى اللجنة الآتى ذكرها فى المادة التالية ويودع كشف الطلبات بالمديرية أو المحافظة من اليوم السادس من شهر فبراير الى الخامس عشر من ذلك الشهر ولكل ناخب مدرج الاسم أن يطلع عليه

المادة ١٣ ـ تحكم فى الطلبات المذكورة لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيسا ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن واحد من الاعيان يعينه وزير الداخلية ويكون الحكم فيها من الخامس عشر من فبراير الى الخامس عشر من مارس من كل سنة وبغير رسوم

واذا غاب المدير أو المحافظ تكون الرياسة للقائم باعماله

وتعرض قرارات اللجنة من الخامس عشر الى الحادى والثلاثين من مارس فى مقر المديرية أو المحافظة واذا لم يصدر قرار اللجنة فى طلب من الطلبات المقدمة الى المدير أو المحافظ فى الميعاد المنصوص عليه فى المادة السابقة أو لم يعرض قرارها اعتبر ذلك رفضاً لهذا الطلب

المادة ١٤ ـ لكل ذى شأن كما لكل ناخب مدرج اسمه فى احد جداول دائرة الانتخاب ان يستأنف قرارات اللجان الى المحكمة الابتدائية الواقع فى دائرة اختصاصها مقر اللجنة التى اصدرت القرار وذلك فى أول ابريل الى العاشر منه وكذلك الحكم اذا لم يعرض قرار اللجنة فى احد الطلبات .

ويرفع الاستئناف بعريضة ترفق بها صورة القرار والاوراق التى يستند اليها المستأنف

ويوقع رئيس المحكمة فى ذيل العريضة بتاريخ الجلسة ويعلن الى ذوى الشأن صورة تلك العريضة والامر الصادر بتحديد الجلسة خمسة أيام قبلها

ويقضى فى هذه الطلبات على وجه السرعة وبعد سماع أقوال النيابة العمومية ويكون قرار المحكمة نهائيا وبلا رسوم

ويجوز الحكم بغرامة لاتتجاوز خمسمائة قرش على من يرفض استئنافه

المادة ١٥ ـ تخطر المحكمة المدير أو المحافظ بما اصدرته من القرارات ناقضا لقرارات اللجان فى الخمسة الايام التالية للقرار .

وحتى هذا الاخطار يكون لقرارات اللجان كل مايترتب عليها من الآثار

المادة ١٦ ـ يجوز لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يدخل خصما أمام اللجنة المنصوص عليها فى المادة الثالثة عشرة أو أمام المحكمة فى أى نزاع بشأن ادراج اسم أوحذفه ولو لم يكن طرفا فى القرار الصادر من اللجنة

المادة ١٧ ـ على اللجان أن تراجع فى شهر ديسمبر من كل سنة جداول الانتخاب وتضيف اليها :

أولا ـ أسماء الذين أصبحوا حائزين للصفات التى يشترطها القانون لتولى الحقوق الانتخابية .

ثانيا ـ أسماء من أهملوا بغير حق فى المراجعات السابقة

وتحذف منها :

أولا ـ اسماء المتوفين

ثانيا ـ أسماء من فقدوا الصفات المطلوبة منذ آخر مراجعة أومن كانت اسماؤهم ادرجت بغير حق . وتجرى احكام المواد العاشرة وما يليها الى المادة السادسة عشرة على الجدول مراجعاً

المادة ١٨ ـ لكل من ادرج اسمه فى جدول الانتخاب الحق فى الاشتراك فى الانتخاب ولايجوز لاحد الاشتراك فيه مالم يكن اسمه مقيدا فى الجدول

الفصل الثانى — فى المندوبين

المادة ١٩ ـ كل ثلاثين ناخباً فى كل قسم من أقسام القاهرة والاسكندرية وبورسعيد وفى كل محافظة اخرى وفى كل مدينة وكل قرية فى المديريات ينتخبون مندوبا واحدا من بينهم فاذا بقى خمسة عشر فأكثر انتخبوا مندوبا والا اشترك الباقون فى الانتخاب مع آخر قسم ثلاثينى

ويراعى فى تقسيم الناخبين الى اقسام ثلاثينية التجاور فى السكن فى المدن وحصص المشايخ فى القرى

المادة ٢٠ – يشترط فى المندوب ان تكون سنه خمسا وعشرين سنة ميلادية كاملة على الاقل

المادة ٢١ – يكون انتخاب المندوبين فى المحل واليوم والساعة المعينة فى المرسوم الصادر بدعوة الناخبين مهما يكن عدد الحاضرين لاعطاء آرائهم ويكون الانتخاب بأغلبية الآراء النسبية

وتناط ادارة الانتخاب فى كل قرية أو مدينة او قسم بلجنة مؤلفة من مندوب يعينه المدير او المحافظ رئيسا ومن أربعة الناخبين يعرفون القراءة والكتابة يختارهم الناخبون والحاضرون

وتتعين طريقة الانتخاب واجراءاته بمنشور يصدره وزير الداخلية مستأنسة فيه بما نص عليه فى الباب الآتى :

وعلى المدير أو المحافظ ان يتخذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على حريا اعطاء الآراء وضبط عملية الانتخاب

المادة ٢٢ – على المديرين والمحافظين ان يتحروا صحة انتخاب المندوبين فى دوائرهم فاذا بدى لهم فى مدى ثلاثة الايام التالية لعملية الانتخاب وجوب الغاء انتخاب او اذا قدم اليهم فى المدة المذكورة من أحد الناخبين طعن فى انتخاب فعليهم تقديم ذلك فورا الى اللجنة المنصوص عليها فى المادة الثالثة عشرة لتفصل فيه فى مدى ثمانية أيام بقرار لا يقبل الطعن . فان كان القرار بالغاء الانتخاب تذكر فيه الاسباب التى بنى عليها ويأمر وزير الداخلية بانتخاب جديد فى الحال

المادة ٢٣ – يعطى المديرون والمحافظون لمن انتخبوا مندوبين تذاكر اعتماد يذكر فى كل منها اسم صاحبها ومحل توطنه وبيان القسم الثلاثينى الذى ينوب هو عنه

المادة ٢٤ – مدة نيابة المندوبين ٥ سنوات

واذا انتهت نيابة أحد المندوبين لوفاته أو استقالته أو لتغير موطنه أو لفقدانه

حق الانتخاب وجب انتخاب مندوب آخر وتنتهى نيابة هذا المندوب فى الميعاد الذى كانت تنتهى فيه نيابة من حل هو محله

واذا اقتضت الحال انتخابا عاما أو تكميليا وجب عمل انتخاب جديد لا بدال أحد المندوبين بغيره أو استبقائه اذا طلب ذلك أغلبية قسم ناخبيه

ويقدم الطلب كتابة الى المدير أو المحافظ فى خمسة أيام من نشر المرسوم أو القرار المنصوص عليه فى المادة الثانية والثلاثين

الفصل الثالث

فى المندوبين عن المندوبين

المادة ٢٥ ـ كل خمسة مندوبين فى قرية أو مدينة أو قسم فى مدينة ينتخبون من بينهم أو من يمثلونهم من الناخبين مندوبا لانتخاب عضو مجلس الشيوخ

فاذا بقى ثلاثة فأكثر انتخبوا مندوبا والا اشترك العدد الباقى مع آخر قسم

ويراعى فى تقسيم المندوبين الى أقسام خمسية التجاور فى السكن فى المدن وحصص المشايخ فى القرى

المادة ٢٦ ـ يشترط فى مندوب المندوبين أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل

المادة ٢٧ ـ تسرى أحكام المواد الحادية والعشرين وما يليها الى المادة الرابعة والعشرين على انتخاب مندوبى المندوبين

الباب الثانى

فى انتخاب أعضاء مجلس النواب

المادة ٢٨ ـ تنتخب كل مديرية او محافظة عدد أهاليها ستون الفا أو أكثر

عضو لمجلس النواب عن كل ستين الفا أو بقية لا تنقص عن ثلاثين الفا . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين الفا ولا ينقص عن ثلاثين الفا عضوا لمجلس النواب

وتنتخب المحافظات التى لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين الفا عضوا لمجلس النواب الا اذا أضافها القانون الى محافظة أخرى أو الى مديرية

المادة ٢٩ ـ تكون المديرية أو المحافظة التى تنتخب عضوا واحدا لمجلس النواب دائرة انتخاب وكذلك جزء المديرية أو المحافظة الذى ينتخب عضوا واحدا لذلك المجلس

وتتعين دوائر الانتخاب فى المديريات أو المحافظات التى يحق لها أن تنتخب اكثر من عضو لمجلس النواب بقانون ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين الفا ولا ينقص عن ثلاثين الفا دائرة انتخاب مستقلة وفى هذه الحالة يعتبر باقى اجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد اعضاء مجلس النواب الذى يحق لها أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب

ويجوز تسهيلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية

ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الاقسام الادارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب

المادة ٣٠ ـ ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب

المادة ٣١ ـ يشترط فى عضو مجلس النواب

أولا ـ أن تكون سنة ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الاقل

ثانيا ـ ان يكون اسمه مدرجا بجدول الانتخاب فى للمديرية أو المحافظة التى ينتخب فيها

ثالثا ـ ان لا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى الاجازة الحرة

رابعاً ـ ان يرشحه ثلاثون على الاقل من مندوبى دائرة انتخابه

واهراء الاسرة المالكة ونبلاؤها لا ينتخبون نوابا وانما يجوز تعيينهم اعضاء بمجلس الشيوخ

المادة ٣٢ ـ يحدد ميعاد الانتخابات العامة بمرسوم والتكميلية بقرار من وزير الداخلية

الماده ٣٣ ـ لايجوز ترشيح أحد فى أكثر من دائرتى انتخاب ولا فى مديريتين أو محافظتين أو مديرية ومحافظة

المادة ٣٤ ـ لايجوز ان يرشح الموظف فى دائرة عمله الخاصة كما لا يجوز ان يرشح أحدا . ويستثنى من ذلك العمد

المادة ٣٥ ـ لايجوز لمندوب ان يرشح أكثر من واحد والا فالترشيح الاسبق هو الصحيح

المادة ٣٦ ـ يقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة فى مدى اثنى عشر يوما من يوم نشر المرسوم أو القرار المنصوص عليهما فى المادة الثانية والثلاثين والا كان باطلا

المادة ٣٧ ـ يجب ان يصدق على توقيعات المندوبين المرشحين ويقوم بالتصديق كاتب احدى المحاكم أو مأذون الجهة بدون رسوم

وتقيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها فى دفتر خاص ويعطى عنها ايصالات

المادة ٣٨ ـ تنظر اللجنة المنصوص عليها فى المادة الثالثة عشرة فى صحة الترشيح وفى شروط اهلية المرشحين وتحرر كشفا شاملا لاسمائهم واسماء المندوبين

الذين رشحوهم وجهات اقامتهم وتاريخ قيد الترشيحات ويحرر أيضا لكل دائرة على حدتها كشف كذلك مبين لما يخصها

ويكون تحرير الكشف العام والكشوف الخاصة فى مدى ثمانية أيام من يوم انتهاء الميعاد المحدد لتقديم الترشيحات

المادة ـ ٣٩ يعرض بمركز المديرية أو المحافظة الكشف الشامل لكل المرشحين فيها وذلك مدة خمسة أيام تبتدىء من اليوم التالى لانتهاء المدة المقررة فى المادة السابقة

ويعرض أيضا فى المدة المذكورة فى مقر كل دائرة انتخابية كشف المرشحين فيها

ولكل من أهمل ادراج اسمه فى الكشف ان يطلب ادراجه . ولكل من رشح شخصا اهمل ادراج اسمه ان يطلب ادراجه كذلك

ولكل ناخب ان يطلب فيما يتعلق بمرشحى دائرته حذف كل اسم ادرج فى كشف المرشحين بغير حق

ويقدم الطلب الى المدير أو المحافظ فى مدى ثمانية أيام من تاريخ أول يوم عرض فيه الكشف

المادة ٤٠ ـ اذا ظهر ان أحدا رشح فى أكثر من دائرتين خير المرشح فى أى اثنتين منها يريد بقاء ترشيحه فان لم يبد رأيه فى الخمسة الايام التالية لعرض الكشوف أعتبر مرشحا فى الدائرتين اللتين قيد ترشيحه عنهما أولا

المادة ٤١ ـ تفصل اللجنة المنصوص عليها فى المادة الثالثة عشرة بعد الاطلاع على الاوراق وفى مدى خمسة أيام فى الطلبات المبينة فى المادة التاسعة والثلاثين

فاذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحا صحيحا أعلنت اللجنة انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة اليه

المادة ٤٢ ـ لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح باعلان على يد محضر يرسل

الى المديرية أو المحافظة قبل ميعاد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام فيدون ذلك أمام اسمه فى كشف المرشحين ويعلن يوم الانتخاب بعرضه على باب مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية

المادة ٤٣ ـ يعلن المدير أو المحافظ المندوبين قبل اجراء الانتخاب بثمانية أيام على الاقل بالحضور فى الميعاد المحدد لاجراء الانتخاب فى دائرة انتخابهم أو مقر دائرتها الفرعية

ويرفق بورقة الدعوة كشف بأسماء مرشحى الدائرة مطبوع على صورة ورقة الانتخاب

المادة ٤٤ ـ تطبع أوراق الانتخاب على نفقة الحكومة بالصورة التى توضع بقرار من وزير الداخلية . ويكون كذلك توزيع تلك الاوراق بين لجان الانتخاب المختلفة بقرار يصدره وزير الداخلية

المادة ٤٥ ـ تناط ادارة الانتخاب فى كل دائرة عامة أو فرعية بلجنة تؤلف من قاض أو عضو نيابة يعينه وزير الحقانية وتكون له الرياسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة مندوبين ليسوا مرشحين

المادة ٤٦ ـ يختار القاضى أو عضو النيابة ومندوب الداخلية المشار اليهما فى المادة السابقة متفقين قبل يوم الانتخاب ثلاثة مندوبين غير مرشحين من كشف مندوبى الدائرة العامة أو الفرعية ليكونوا اللجنة المؤقتة التى تقوم يوم الانتخاب بالاجرآت اللازمة لتأليف لجنة الانتخاب النهائية

وتحصل هذه الاجراءات فى ذلك اليوم وبمجرد أن يجتمع فى قاعة الانتخاب خمسة عشر مندوبا على الاقل. وينتخب المجتمعون المندوبين الثلاثة الذين يكونون أعضاء لجنة الانتخاب النهائية بالاغلبية النسبية للآراء

وتتبع فى ذلك القواعد المقررة فى المواد ٥١ و ٥٢ و ٥٣ من هذا القانون غير أنه لايجوز أن يكتب المندوب أو أن يستكتب الا اسمين من ثلاثة من عدد الاعضاء الذين يراد انتخابهم

واذا غاب واحد أو اكثر من المندوبين الذين وقع عليهم الاختيار ليكونوا أعضاء اللجنة الموقتة أكملها الرئيس من الحاضرين بقدر من غاب من الاعضاء

فاذا تعذر بعد مضى ساعة من الزمن المحدد للبدء فى عملية الانتخاب تأليف لجنة الانتخاب النهائية بسبب عدم حضور خمسة عشر مندوبا فى قاعة الانتخاب اصبحت اللجنة الموقتة نهائية

وتختار اللجنة مؤقتة كانت او نهائية من بينها كاتب سر يقوم بتحرير محاضر عملية الانتخاب التى قامت بها اللجنة وتلاوتها عليها فى آخر الجلسة

المادة ٤٧ ـ حفظ النظام فى جمعية الانتخاب منوط برئيس اللجنة وله فى ذلك طلب رجال البوليس او القوة العسكرية عند الضرورة وللمدير أوالمحافظ فى جميع الاحوال مراقبة اجتماعات الانتخاب والتداخل عند الحاجة لاقرار النظام العام . على انه لايجوز ان يدخل البوليس او القوة العسكريه فى قاعة الانتخاب الا بناء على طلب رئيس اللجنة

المادة ٤٨ ـ لايحضر جمعية الانتخاب غير المندوبين ولا يجوز حضورهم حاملين سلاحا من أى نوع

المادة ٤٩ ـ يجب أن يكون حاضرا من أعضاء اللجنة أثناء عملية الانتخاب ثلاثة على الاقل منهم كاتب السر . واذا نقص العدد عن ثلاثة أثناء الاجراءات فعلى الرئيس اكماله من المندوبين الحاضرين . واذا غاب الرئيس قام مقامه العضو الذى يعينه

وكذلك يعين الرئيس العضو أو المندوب الذى يقوم مقام كاتب السر اذا غاب مؤقتا

المادة ٥٠ ـ تدوم عملية الانتخاب من الساعة الثامنة صباحا الى الساعة الرابعة مساء ويكون الانتخاب بالاقتراع السرى

المادة ٥١ ـ أول من يبدى رأيه المندوبون من أعضاء لجنة الانتخاب

واذا قسمت دائرة انتخاب الى دوائر فرعية وكان القاضى أو عضو النيابة ومندوب وزير الداخلية مندوبين فى تلك الدائرة فيبديان رأيهما فى الدائرة الفرعية التى اختيرا لكون أحدهما رئيسا للجنتها والآخر عضوا فيها ولو كانا تابعين لدائرة فرعية أخرى

المادة ٥٢ - على كل مندوب أن يقدم للجنة تذكرة اعتماده عند ابداء رأيه ومن أضاع تذكرته قبلت اللجنة رأيه بعد تحققها من شخصه

المادة ٥٣ - يتلقى كل مندوب من يد الرئيس ورقة انتخاب مفتوحة وضع فى ظهرها ختم لجنة الانتخاب وتاريخ الانتخاب وينتحى المندوب جانباً من النواحى المخصصة لابداء الرأى فى قاعة الانتخاب نفسها وبعد أن يثبت رأيه على الورقة يعيدها مطوية الى الرئيس وهو يضعها فى الصندوق الخاص بأوراق الانتخاب وفى الوقت عينه يضع كاتب السر فى كشف المندوبين اشارة أمام اسم المندوب الذى أبدا رأيه

والمندوبون الذين لا يستطيعون أن يثبتوا بأنفسهم آراءهم على أوراق الانتخاب يبدونها شفاها بحيث يسمعهم أعضاء اللجنة وحدهم وفى هذه الحالة يثبت كاتب السر رأى كل مندوب فى ورقة يوقع عليها الرئيس

ويجوز أيضا لهؤلاء المندوبين أن يختاروا عضوا من اللجنة يسرون اليه بآرائهم على مسمع من الرئيس فيثبتها العضو فى ورقة ويوقع عليها الرئيس المذكور

المادة ٥٤ - جميع الآراء المعلقة على شرط تعتبر باطلة وكذلك الآراء التى تعطى لشخص لم يكن اسمه مدرجا فى كشف المرشحين والتى تعطى لأكثر من شخص فى ورقة واحدة والتى تثبت على ورقة غير التى سلمت من اللجنة أو على ورقة أمضاها المندوب الذى أبدى رأيه أو على ورقة فيها أى علامة أو اشارة قد تدل عليه

المادة ٥٥ ـ يعلن الرئيس ختام عملية الانتخاب متى حانت الساعة المقررة لذلك ثم يؤخذ فى فرز الآراء التى أعطيت

واذا كانت دائرة الانتخاب مقسمة الى دوائر فرعية وجب الختم على صناديق اوراق الانتخاب لفرزها معا فى الاربع والعشرين ساعة التالية ليوم الانتخاب بواسطة احدى لجان تلك الدوائر مع ابدال واحد أو اثنين من أعضاء هذه اللجنة المنتخبين بواحد أو اثنين من أعضاء لجان الدوائر الفرعية المنتخبين بحسب ما اذا كان هناك دائرتان فرعيتان أو أكثر وتعيين لجنة الفرز وابدال الأعضاء المنتخبين يقوم بهما المدير أو المحافظ

المادة ٥٦ ـ تفصل اللجنة فى جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب وفى صحة أعطاء كل مندوب رأيه أو بطلانه وذلك مع عدم الاخلال بالاحكام الواردة فى الباب الرابع

وتكون مدوالة اللجنة سرية . ويجوز للرئيس عند الاقتضاء أن يأمر باخلاء القاعة أثناء المداولة

وتصدر القرارات بالاغلبية فاذا تساوت الآراء رجح رأى الفريق الذى منه الرئيس وذكر ذلك فى المحضر . ويجب أن تذكر فيه أسباب القرارات وأن يتلوها الرئيس علنا

المادة ٥٧ ـ يجب تدوين كل طلب وكل قرار فى المحضر

ومع ذلك فان عدم اشتمال المحضر على شئ مما وقع أو تقرر فى عملية الانتخاب لا يترتب عليه الغاء اجرآت الانتخاب

المادة ٥٨ ينتخب عضو مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد الاصوات التى أعطيت فاذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الاغلبية المطلقة يعاد الانتخاب فى مدى خمسة أيام بين المرشحين اللذين نالا العدد الاكثر من الاصوات فاذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية

وفى المرة الثانية يكون الانتخاب بالاغلبية النسبية لعدد الاصوات التى اعطيت فاذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية اقترعت اللجنة بينهم وكانت الاولوية لمن تعينه القرعة

المادة ٥٩ — يعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب

ويعطى جميع اعضاء اللجنة فى الجلسة نسختين من محضر الانتخاب ترسل احداهما مع أوراق الانتخاب كلها الى وزير الداخلية مباشرة فى ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة وتحفظ الثانية بالمديرية او المحافظة

المادة ٦٠ — يرسل وزير الداخلية بدون تأخير الى كل من الاعضاء الذين انتخبوا شهادة بانتخابه

المادة ٦١ — اذا كان انتقال المندوب من محل اقامته الى مكان الانتخاب بطريق سكة حديد الحكومة فيعطى عند تقديم تذكرة اعتماده تذكرتين بلا مقابل للسفر بالدرجة الثالثة ذهابا وايابا

المادة ٦٢ — كل نشرة أو وسيلة من وسائل العلنية المنصوص عليها فى المادة ١٥٠ من قانون العقوبات الاهلى ترمى الى ترويج الانتخاب يجب أن تشتمل على اسم الطابع والناشر

ويجرى حكم هذه القاعدة منذ نشر تاريخ الانتخاب فى الجريدة الرسمية حتى نهاية عملية الانتخاب

الباب الثالث

فى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

المادة ٦٣ — تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد اهاليها مائة وثمانون الفا أو أكثر عضوا لمجلس الشيوخ عن كل مائة وثمانين الفا أو بقية لاتنقص عن

تسعين الفاً . وتنتخب كل مديرية او محافظة لايبلغ عدد اهاليها مائة وثمانين الفا ولا ينقص عن تسعين الفا عضوا لمجلس الشيوخ . وتنتخب المحافظات التى لايبلغ عدد اهاليها تسعين الفا عضواً لمجلس الشيوخ الا اذا اضافها القانون الى محافظة أخرى أو الى مديرية

المادة ٦٤ ـ تكون المديرية أو المحافظة التى تنتخب عضوا واحدا لمجلس الشيوخ دائرة انتخاب وكذلك جزء المديرية أو المحافظة الذى ينتخب عضوا واحدا لذلك المجلس

وتتعين دوائر الانتخاب فى المديريات أو المحافظة يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس الشيوخ بقانون . ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التى لايبلغ عدد اهاليها مائة وثمانين الفا ولا ينقص عن تسعين الفا دائرة انتخاب مستقلة وفى هذه الحالة يعتبر باقى اجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد اعضاء مجلس الشيوخ الذى يحق لها أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب

ويجوز تسهيلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية

ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الاقسام الادارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دائرة الانتخاب او الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب

المادة ٦٥ ـ ينتخب مندوبو المندوبين فى كل دائرة من دوائر الانتخاب عضو واحدا لمجلس الشيوخ

المادة ٦٦ ـ يشترط فى عضو مجلس الشيوخ

أولا ـ ان تكون سنة اربعين سنة ميلادية كاملة على الاقل

ثانياً ـ ان يكون من احدى الطبقات الآتية :

١ ـ الوزراء الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزرات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية هيئة قضائية مساوية لها او أعلى منها ، النواب العموميين ؛ نقباء المحامين ، موظفى الحكومة ممن هم فى درجة مدير عام أو درجة أعلى من ذلك ـ سواء فى كل ذلك الحاليون او السابقون

٢ ـ امراء الاسرة المالكة ونبلائها بطريق التعيين لا الانتخاب، كبار العلماء والرؤساء الروحيين ؛ الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا أعضاء مجلس النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائه وخمسين جنيها مصريا فى العام. المشتغلين بالاعمال الماليةو التجارية او الصناعية او بالمهن الحرة ممن لايقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه مصرى — وهذا كله مع مراعاة احكام عدم الجمع المنصوص عليه فى الدستور وفى هذا القانون

وتنقص الضريبة والدخل السنوى الى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن مديرية سوان . وكذلك يشترط فى العضو المنتخب :

ا ـ أن يكون اسمه مدرجا بجدول الانتخاب فى المديرية أو المحافظة التى ينتخب فيها

ب ـ أن يرشحه عشرون على الاقل من مندوبى المندوبين فى دائرة انتخابه

المادة ٦٧ ـ تجرى أحكام الباب الثانى على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الا ما كان منها مخالفا لما نص عليه فى هذا الباب

الباب الرابع

فى الفصل فى صحة نيابة أعضاء المجلسين وفى عدم الجمع وفى سقوط العضوية

المادة ٦٨ ـ كل مجلس يختص وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه وهو

الاعلى فى ذلك ولكن ناخب ان يطلب ابطال الانتخاب الذى حصل فى دائرته بعريضة يقدمها الى رئيس المجلس تشتمل على الاسباب التى يبنى عليها الطلب . ويكون توقيع الطالب مصدقا عليه

ويجب تقديم الطلب فى الخمسة عشر يوما التالية لاعلان نتيجة الانتخاب على لاكثر

ويجوز كذلك لكل مرشح حصل على أصوات فى الانتخاب أن ينازع بالطريقة عينها فى صحة انتخاب العضو الذى أعلن انتخابه

ولكن المجلسين سلطة سماع الطالب واعلان الشهود اذا رأى محلا لذلك وتجرى فى حق هؤلاء الشهود أحكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح

ويفصل المجلس فى الطلبات والمنازعات فيعلن صحة عملية الانتخاب واسم المنتخب الذى يرى ان انتخابه جرى صحيحا أو يقضى ببطلان الانتخاب ويقرر خلو المحل

المادة ٦٩ ــ اذا انتخب عضو أحد المجلسين فى دائرتين وجب عليه بعد الفصل فى صحة انتخابه بثمانية أيام أن يقرر فى المجلس أى الدائرتين يريد أن يكون نائبا عنها . فاذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التى يكون عليها انتخاب عضو جديد

المادة ٧٠ ــ كل فى أحد المجلسين انتخب عضوا فى المجلس الآخر وكل من انتخب فى انتخابات واحدة عضوا فى كلا المجلسين يجب عليه أن يصرح فى الثمانية الايام التاليه ليوم الفصل فى صحة انتخابه فى أى المجلسين يريد الجلوس . فاذا لم يفعل اعتبر انه اختار مجلس الشيوخ

وعلى رئيس المجلس الذى وقع الاختيار عليه أو الذى اعتبر انه وقع الاختيار عليه أن يخطر رئيس المجلس الآخر وهو يعلن خلو المحل

المادة ٧١ – لايجمع بين تولى الوظائف العامة وعضوية أى المجلسين والمقصود فى هذا الحكم بالمتولين للوظائف العامة هم :

١ – كل الموظفين والمستخدمين الذين تصرف مرتباتهم من ميزانية الحكومة ويدخل فيها الميزانيات الخاصة

٢ – كل موظفى وزارة الاوقاف ومستخدميها

٣ – العمد

ويستثنى الوزراء من حكم عدم الجمع

المادة ٧٢ – كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير اليهم فى المادة السابقة انتخب أوعين عضوا بأحد المجلسين يعتبر متخلياً عن وظيفته اذا لم يتنازل فى الثمانية الايام التالية ليوم الفصل فى صحة نيابته عن تلك العضوية وفى حالة القبول يعطى حقه فى المعاش أو المكافأة على حسب الاحوال

وكل عضو فى أحد المجلسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار اليها فى المادة المذكورة يعتبر انه تنازل عن عضويته ويعلن مجلسه خلو المحل الذى كان يشغله

الماده ٧٣ – اذا وجد أحد الأعضاء فى حالة من أحوال عدم الاهلية المنصوص عليها فى المادتين الرابعة والخامسة من هذا القانون سواء عرضت له أثناء نيابته أو انها لم تعلم الا بعد انتخابه تسقط عضويته

وكذلك تسقط عضوية من فقد الصفات المشترطة فى العضو

ويكون السقوط فى الاحوال السالفة بقرار من المجلس

المادة ٧٤ – الاستقالة من عضوية أحد المجلسين تقدم الى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها

المادة ٧٥ – عند خلو محل فى أحد المجلسين يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس ذلك المجلس بانتخاب عضو بدل من خلا محله

الباب الخامس

فى جرائم الانتخاب

المادة ٧٦ ـ يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه مصرى أو باحدى هاتين العقوبتين

أولا ـ كل من تعمد ادراج اسم فى جداول الانتخاب أو حذفه منها على خلاف أحكام هذا القانون أو تعمد اهمال ادراج اسم أو حذفه كذلك

ثانيا — كل من توصل الى ادراج اسمه أو اسم غيره دون أن تتوافر فيه أو فى ذلك الغير الشروط المطلوبة لاستعمال حق الانتخاب وهو يعلم ذلك وكذلك من توصل على الوجه المتقدم الى حذف اسم آخر

المادة ٧٧ ـ يعاقب بتلك العقوبات نفسها

أولا ـ كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع ناخب من استعمال حق التصويت أو لاكراهه على التصويت على وجه خاص

ثانيا — كل من أعطى آخر أو عرض أو التزم بأن يعطيه فائدة لنفسه أو لغيره كى يحمله على التصويت على وجه خاص أو على الامتناع عن التصويت

ثالثاً ـ كل من قبل أو طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه أو لغيره

رابعاً ـ كل من حاول بطرق احتيالية الحصول من الناخبين على صوت له أو لغيره أو حملهم على الامتناع عن التصويت

وتجرى احكام هذه المادة على الجرائم التى تقع من هذا القبيل فى الترشيح

المادة ٧٨ ـ يعاقب بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيها مصريا من طبع أو نشر اوراقا لترويج الانتخاب مخالفاً لاحكام المادة ٦٢ من هذا القانون وهذا مع عدم الاخلال بوجوب مصادر تلك الاوراق

المادة ٧٩ ـ كل من نشر أو أذاع بين الناخبين اقوالا كاذبة عن سلوك

أحد المرشحين أو عن أخلاقه بقصد التأثير فى نتيجة الانتخاب وكل من أذاع بذلك القصد أخبارا كاذبة يعاقب بالحبس مدة لاتزيد على ٦ أشهر أو بغرامة لاتتجاوز خمسين جنيها مصريا

المادة ٨٠ يعاقب بغرامة لاتتجاوز عشرة جنيهات مصرية

أولا ــ من دخل فى المكان المخصص لاجتماع الناخبين حاملا سلاحا من أى نوع

ثانيا ــ من دخل القاعة المخصصة الانتخابات بلا حق ولم يخرج عند أمر الرئيس له بذلك

المادة ٨١ ــ يعاقب بالحبس لمدة لاتزيد على سنة وبغرامة لاتتجاوزمائة جنيه مصرى أو باحدى هاتين العقوبتين

أولا ــ كل من أبدى رأيه فى انتخاب وهو يعلم ان اسمه ادرج فى الجدول بغير حق

ثانيا ــ كل من تعمد ابداء رأيه باسم غيره

ثالثا ــ كل من استعمل حقه فى الانتخاب اكثر من مرة فى انتخاب واحد

المادة ٨٢ ــ يعاقب بغرامة لاتتجاوز عشرين جنيها مصريا من استعمل حقه فى الترشيح اكثر من مرة فى انتخاب واحد

المادة ٨٣ ــ يعاقب بالحبس أو بغرامة لاتتجاوز مائتى جنيه مصرى كل من اختلس أو أخفى أو اعدم أو افسد جدول انتخاب أو ورقة انتخاب أو أى ورقة أخرى تتعلق بعملية الانتخاب أو غير نتيجة انتخاب بأية وسيلة أخرى وذلك بقصد تغيير الحقيقة فى نتيجة الانتخاب او بقصد ايجاد ما يستوجب اقتراعا جديدا

المادة ٨٤ ــ يعاقب بالعقوبات المبينة فى المادة السابقة كل من أخل بحرية

الانتخاب أو بنظام اجراءاته باستعمال القوة أو التهديد أو بالاشتراك فى تجمهر أو صياح أو مظاهرات

المادة ٨٥ ـ يعاقب بالعقوبات عينها من خطف الصندوق المحتوى على اوراق الانتخاب أو اتلفه

المادة ٨٦ ـ كل من أفشى سر اعطاء ناخب لرأيه بدون رضاه يعاقب بالحبس لمدة لاتزيد على ستة اشهر أو بغرامة لاتتجاوز خمسين جنيها مصريا

المادة ٨٧ ـ يعاقب بالحبس لمدة لاتزيد على سنة و بغرامة لاتتجاوز مائةجنيه مصرى اوباحدى هاتين العقوبتين من احدث لناخب ضرر غيرمشروع بسبب ابداء رأيه أو امتناعه عن التصويت

المادة ٨٨ ـ كل موظف عمومى حكم عليه فى جريمة من جرائم الانتخاب ارتكبها أثناء تأدية وظيفته يجوز الحكم عليه بالعزل

المادة ٨٩ ـ يعاقب على الشروع فى جرائم الانتخاب بالعقوبة المنصوص عليها للجريمة التامة

المادة ٩٠ ـ تسقط الدعوى العمومية والمدنية فى جرائم الانتخاب المنصوص عليها فى هذا الباب عدا مانص عليه فى المواد ٧٦ و ٨٦ و ٨٧ بمضى ثلاثة شهور من يوم اعلان نتيجة الانتخاب أومن يوم تاريخ آخر عمل متعلق بالتحقيق

المادة ٩١ يكون لرئيس لجنة الانتخاب السلطة المخولة لمأمورى الضبطية القضائية فيما يتعلق بالجرائم التى ترتكب فى قاعة الانتخاب أو يشرع فيها فى ذلك المكان

الباب السادس

أحكام عامة وأخرى وقتية

المادة ٩٢ ـ الجهات التابعة لمصلحة أقسام الحدود يجوز فيما يتعلق بالانتخابات الحاقها بالمديريات أو المحافظات التى يعينها وزير الداخلية بقرار

المادة ٩٣ للعمل بهذا القانون والى أن يصدر قانون بشأن الجنسية المصرية يعتبر مصريا كل من ورد فى المادتين الاولى والثانية من الامر العالى الصادر فى ٢٩ يونيه سنة ١٩٠٠ بشأن من يعتبرون من المصريين

المادة ٩٤ ـ جداول الانتخاب المحررة على حسب قواعد قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ تكمل وتصحح بالنسبة للانتخابات العمومية للمرة الاولى على مقتضى أحكام هذا القانون وكذلك تحرر جداول للجهات التى ليس لها جداول

ويجوز بالنسبة لهذه الانتخابات وللمرة الاولى تعديل المواعيد المنصوص عليها فى هذا القانون لاعداد جداول الانتخاب وللترشيح وللطلبات وعلى العموم كل ميعاد نص عليه فيه وذلك بقرار من وزير الداخلية

المادة ٩٥ ـ الى أن يصدر القانون المشار اليه فى المادتين ٢٩ و ٦٤ تعين دوائر الانتخاب لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيسا ومن رئيس النيابة أو النائب ومن باشمهندس الرى المختص بالمديرية وفى محافظات القاهرة والاسكندرية والقنال ينتدب وزير الداخلية والاشغال العمومية مهندس تنظيم بدل باشمهندس الرى ولوزير الداخلية أن يضم لهذه اللجان من يختاره من الاعضاء

ويصدر وزير الداخلية قرارا بتحديد دوائر الانتخاب المذكورة بعد تصديق مجلس الوزراء

المادة ٩٦ ـ لوزير الداخلية أن يصدر القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون

المادة ٩٧ ـ يلغى قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ الا ما كان من أحكامه خاصا بمجالس المديريات

المادة ٩٨ ـ على وزارة الداخلية والمالية والمواصلات والحقانية تنفيذ هذا القانون كل منهم فيما يخصه ويعمل به من يوم نشره فى الجريدة الرسمية

صدر بسراى عابدين فى ١٤ رمضان سنة ١٣٤١ ـ ٣٠ ابريل سنة ١٩٢٣

فؤاد

لائحة تأسيس مجلس شورى النواب

وانتخاب أعضائه

المادة الاولى — تأسيس هذا المجلس بنى على المداولة فى المنافع الداخلية والتصورات التى تراها الحكومة أنها من خصائص المجلس يصير المذاكرة واعطاء الرأى عنها وعرض جميع ذلك للحضرة الخديوية .

المادة الثانية — يجوز انتخاب من بلغ عمره خمسة وعشرين سنة وما فوق ذلك بشرط أن يكون موصوفا بالرشد والكمال وان يكون من الاشخاص المعلومين عند الحكومة بأنه من الأهالى التابعين لها ومن أولاد الوطن .

المادة الثالثة — يحرم من صلاحية الانتخاب الاشخاص الذين حكم على أموالهم وأملاكهم بأحكام الافلاس وتعلقت بها حقوق للغير الا ان اعيدت تلك الحقوق التى حرموا منها وأيضا الفقراء المحتاجون والاشخاص الذين اعينوا على حالهم قبل الانتخاب بسنة والاشخاص الذين صار مجازاتهم بالليمان والطرد بحكم

المادة الرابعة — ان الاشخاص الذين ينتخبون النواب يلزم أن يكونوا من الذين لم يحكم على أموالهم واملاكهم بأحكام الافلاس وتعلقت بها حقوق للغير الا اذا اعيدت تلك الحقوق اليهم وان لا يكون سبق مجازاتهم بالليمان والطرد بحكم وان لا يكونوا من الاشخاص الداخلين سلك العسكرية تحت السلاح

المادة الخامسة — المستخدمون فى الخدامات الميرية والمستخدمون فى الجهات الخارجة عن الميرى سواء كانوا من العمد والوجوه او غيرهم وكذا الداخلون سلك العسكرية سواء كانوا تحت السلاح أو امدادين لا يجوز انتخابهم ليكونوا من أعضاء المجلس وأما من رفتوا من المستخدمين بلا جنحة حسب الايجاب أو انقضت مدتهم من الامداديين فيجوز الانتخاب منهم ان كانوا حائزين الأوصاف المعتبرة المذكورة

المادة السادسة — ان انتخاب الاعضاء فى الأقاليم يلزم أن يكون على حسب التعداد فلذا يلزم انتخاب واحد أو اثنين من كل قسم من أقسام المديريات بحسب كبر القسم وصغره ويصير انتخاب ثلاثة من مصر واثنين من سكندرية وواحد من دمياط

المادة السابعة — حيث ان كل بلد عليه مشايخ معينون برغبة الاهالى فبالطبع هم المنتخبون من طرف اهالى ذلك البلد والنائبون عنهم لانتخاب العضو المطلوب انتخابه من القسم اذا كانت تلك المشايخ حائزين الاوصاف المعتبرة المذكورة فهؤلاء المشايخ يحضرون المديرية ويكتب كل أحد منهم اسم من ينتخبه من القسم فى ورقة مخصوصة ويضعها مقفولة بالصندوق المعد لقسمه بالمديرية

المادة الثامنة — بعد مايتم وضع الاوراق بالصناديق تفتح على يد المدير والوكيل وناظر قلم الدعاوى وقاضى المديرية فينظر اذا كان أكثر الاراء بنفقة على انتخاب واحد من القسم فيصير هو نائباً عن القسم وان تساوت الآراء فى انتخاب اثنين أو ثلاثة فيقرع بينهم بحضورهم والذى تصيبه القرعة يصير نائباً عن القسم وفى كلا الحالتين يؤخذ من المشايخ الحاضرين بالمديرية من البلاد ورقة باختامهم بما استقر عليه الحال فى انتخاب تلك النواب وأما الانتخاب فى مصر واسكندرية ودمياط فيصير باتفاق أو اكثرية آراء وجوه واعيان تلك المداين

المادة التاسعة — يصير تجديد انتخاب الاعضاء فى كل ثلاثة سنين حسبما هو موضح بالمادة السابعة والثامنة

المادة العاشرة — أعضاء المجلس لايزيدون عن خمسة وسبعين شخصا .

المادة الحادية عشرة — لايعقد المجلس اذا غاب من أعضائه أكثر من الثلث وان كان أحد الاعضاء له عذر ضرورى فيلزم عرض عذره على رئيس المجلس قبل انعقاد بشهر فان قبل عذره بالمجلس فبها والا فان لم يحضر بعد اعلان عدم قبول عذره فيصير انتخاب غيره بدله من قسمه وجهته حسب اللائحة

المادة الثانية عشرة — لايسوغ التوكيل عن أحد لأعضاء بل هو يحضر المجلس بنفسه .

المادة الثالثة عشرة — يصير تحقيق حال كل عضو من أعضاء المجلس حين اجتماعهم بمعرفة قومسيون فان وجد مستكمل الشروط المعتبرة المحررة فى المواد السابقة يقبل والا فتلغى نيابته وينتخب غيره من قسمه وجهته

المادة الرابعة عشرة — بعد مايصير تحقيق احوال النواب المنتخبين بالقومسيون ويوجدون حائزين الاوصاف المذكورة فى المواد السابقة فيعطى قرارا عنهم بالقومسيون ويعرض منه الى رئيس المجلس ومنه أيضاً الى الاعتاب الخديوية ليعطى كل واحد منهم بيورلدى يتضمن كونه منتخباً فى ظرف ثلاث سنين فى شورى النواب

المادة الخامسة عشرة — حيث من المعلوم ان كل مجلس من المجالس المماثلة لهذا له حدود ونظامنامة فبالطبع حدود ونظامنامة هذا المجلس ستعطى له

المادة السادسة عشرة — ان عقد المجلس سيكون فى هذا العام من عشرة هاتور لغاية عشرة طوبه وأما فى السنين الآتية فيصير انعقاده من خمسة عشر كيهك لغاية خمسة عشر أمشير

المادة السابعة عشرة — لولى الأمر جمع المجلس أو تأخيره أو تمديد مدته أو تبديل أعضائه وانتخاب غيرهم فى مدة معلومة حسبما هو موضح بهذه اللائحة

المادة الثامنة عشرة — لا يجوز قبول عرضحالات من أحد ما بالمجلس

حدود ونظامنامة رئاسة مجلس شورى النواب

المادة الاولى — مجلس الشورى يكون بمحروسة مصر

المادة الثانية — مجلس الشورى وظيفته المداولة فى المنافع الداخلية والتصورات التى تراها الحكومة انها من خصائصه تصير المذاكرة فيه واعطاء الرأى عنها كما هو مذكور فى مادة (١) من اللائحة الأساسية فما تحصل المداولة فيه بمجلس الشورى

فيما يتعلق بالمنافع الداخلية يرسل من طرف الرئيس الى المجلس الخصوصي ويجرى المذاكرة عنه بالاقلام والقومسيونات بمجلس الشورى حسبما يأتى بعده بما يتعلق بالتصورات من مادة ١٦ الى مادة ٢٠ ومادة ٢٣ من هذه اللائحة وبعد اعطاء التقارير عنها تنظر بمجلس الشورى أيضا كما فى مادة ٢١ ومادة ٢٢ وباتمام المذاكرة واعطاء الرأى يعرض جميع ذلك للحضرة الخديوية

المادة الثالثة — رئيس مجلس شورى النواب ووكيله ينصبان من طرف الحضرة الخديوية

المادة الرابعة — افتتاح مجلس شورى النواب اما أن يكون بذات الحضرة الخديوية أو من يوكل لذلك بالارادة السنية وتقرأ فيه مقالة فان كان افتتاحه بالحضرة الخديوية ، فقراءة المقالة بالنطق الخديوى أو من يتوكل فى قراءتها متعلق بالارادة العلية وان افتتحه الموكل فاما أن تكون المقالة من الحضرة الخديوية ويقرؤها الموكل بالافتتاح أو انها تكون من الموكل بالافتتاح وهو الذى يقرؤها بموجب الأمر

المادة الخامسة — بعد افتتاح مجلس شورى النواب وقراءة المقالة يكون لأربابه الحق فى أن يقدموا جوابا عنها فى مدة يومين وهذا الجواب لم يكن الا من قبيل الرسوم بحيث لا يقطع فيه بشىء عن أمر من الامور المقتضى نظرها بمجلس الشورى

المادة السادسة — اذا كانت المقالة من الحضرة الخديوية فبعد تحرير جوابها من مجلس الشورى يجب تقديمه للاعتاب الكريمة بواسطة رئيس مجلس الشورى ويكون معه من كل قلم اثنان من الأعضاء بالملابس الرسمية يصير تسميتهم بمعرفة جميع الأعضاء

المادة السابعة — حيث تقرر فى مادة ٢ ومادة ٣ ومادة ٥ من اللائحة الاسياسية الاوصاف اللازمة فى حق من يحصل انتخابهم لوظيفة العضوية فى حال

(م) ١ — تأسيس هذا المجلس مبنى على المداولة فى المنافع الداخلية والتصورات التى تراها الحكومة انها من خصائص المجلس يصير المذاكرة واعطاء الرأى عنها وعرض جميع ذلك للحضرة الخديوية .

الانتخاب بالمديرية اذا كان المجوز لهم انتخاب النواب يعينون اشخاصاً من الغير جائز تعيينهم لذلك فبا لطبيعه بحسب الموضح بالمادة الثالثة عشرة من اللائحة الاساسية يصير الايضاح من المديرية الى مفتش العموم عن كيفيتهم ومن طرفه يجرى تعيين ذلك بالكشف الذى يرسل لرئيس مجلس الشورى باسماء النواب الذين يعينون لأجل اجراء منطوق المادة المشار عنها

المادة الثامنة — من بعد افتتاح مجلس الشورى وقراءة المقالة يصير تقسيم الاعضاء الى خمسة أقلام بانتخاب نفس الأعضاء بعضهم بعضاً ورؤساء الاقلام يكون انتخابهم بمعرفة الاعضاء أيضاً وفى الاقلام المذكورة يجرى التفحص عن المنتخبين حسب المدون بمادة ١٣ من اللائحة الاساسية بمعنى أن كل قلم يتفحص عن حال المنتخبين الذى هم بقلم آخر وأعضاء القلم الجارى فيه التفحص المذكور يصير التفحص عنهم بمعرفة قلم من الاقلام الاخر وبعد اعطاء القرارات اللازمة عن ذلك يصير اعطاؤهم الى رئيس مجلس الشورى لعرضهم للحضرة الخديوية كما فى المادة الرابعة عشرة من اللائحة الاساسية

المادة التاسعة — متى تم تحقيق صحة الانتخاب لزم رئيس مجلس شورى النواب أن يعرض للحضرة الخديوية بذلك ولا ينتظر صدور الحكم بخصوص

(م) ٢ — يجوز انتخاب من بلغ عمره خمسة وعشرين سنة وما فوق ذلك بشرط أن يكون موصوفا بالرشد والكمال وان يكون من الاشخاص المعلومين عند الحكومة بانه من الاهالى التابعين لها ومن اولاد الوطن

(م) ٣ — يحرم من صلاحية الانتخاب الاشخاص الذين حكم على أموالهم واملاكهم باحكام الافلاس وتعلقت بها حقوق للغير الا ان اعتدت تلك الحقوق التى حرموا منها وايضا الفقراء المحتاجون والاشخاص الذين اعينوا على حالهم قبل الانتخاب بسنة والاشخاص الذين صار مجازاتهم باليمان والطرد والحكم

(م) ٥ — المستخدمون فى الخدمات الميرية والمستخدمون فى الجهات الخارجية عن الميرى سواء كانوا من العمد الوجوه اوغيرهم وكذا الداخلون سلك العسكرية سواء كان تحت السلاح او امداديين لايجوز انتخابهم ليكونوا من اعضاء المجلس واما من رفتوا من المستخدمين بلا جنحة حسب الايجاب او انقضت مدتهم من الامداديين فيجوز الانتخاب منهم ان كانوا حائزين الاوصاف المعتبرة المذكورة .

الانتخابات الموقوفة أوالمتنازع فيها متى كان الذى صح انتخابهم يجوزانعقاد مجلس الشورى بهم كالموضح بمادة١١ « من اللائحة الاساسية »

المادة العاشرة — ترتيب أشغال مجلس الشورى يكون بالنمر بحسب ما يراه رئيسه ويكون لذلك دفتر واضح بيان تلك الاشغال مادة مادة بغاية الاختصار وتواريخ ورودها والنمر التى وضعت عليها بالنسبة لترتيب رؤيتها وملحوظ يتأشر فيه عما يجرى فيها

المادة الحادية عشرة — من يؤجر من الذوات من طرق الحكومة بالمباحثة فى شأن تصور من التصورات المعروضة للمذاكرة فيها بمجلس شورى النواب متى طلب أن يتكلم لزم له الاذن بذلك ولا يقتضى الزامه بالانتظار للنوبة حسب المقيد بدفتر النوبة

المادة الثانية عشرة — مجلس شورى النواب لهأن يجبرعلى الحضور بالشورى كل من لم يمنعه مانع صحيح معتبر من الحضور وذلك بواسطة ترتيب عقوبات على من لم يحضر مجلس الشورى وكل رئيس قلم من الاقلام يعطى الى رئيس مجلس الشورى قائمة فى كل يوم صباحا عن حضر من الاعضاء ومن لم يحضر

المادة الثالثة عشرة — اذا كان عدد مجلس الشورى فى يوم من الايام أقل من القدر الموضح عنه بمادة ١١ من اللائحة الاساسية لزم تأخير عقده الى اليوم الذى يليه وهكذا فى كل يوم متى اتضح الحال على هذا الوجه يجب على الرئيس أن يؤخره الى اليوم الذى يليه

(م) ١٢ يصير تحقيق حال كل عضو من أعضاء المجلس حين اجتماعهم بمعرفة قومسيون فان وجد مستكمل الشروط المعتبرة المحررة فى المواد السابقة يقبل والا فتلغى نيابته وينتخب من غيره من قسمه ومن جهته

(م) ١٤ — بعد ما يصير تحقيق احوال النواب المنتخبين بالقومسيون ويوجدون حائزين الاوصاف المذكورة فى المواد السابقة فيعطى قرار عنهم بالقومسيون ويعرض هذا الى رئيس المجلس ومنه أيضا الى الاعتاب الخديوية ليعطى كل واحد منهم بيورلدى يتضمن كونه منتخبا فى ظرف ثلاث سنين فى شورى النواب

المادة الرابعة عشرة — اذا كان عدد مجلس الشورى فى يوم من الايام أقل من القدر الموضح عنه بمادة ١١ من اللائحة الاساسية لكن نفس الاقلام يوجد بعضهم مستوفيا بقدر الثلثين بالنسبة لاصل أعضائه فالقلم الذى يكون بهذه الصفة لايصير تعطيله بل ينظر فى الاشغال المحولة عليه

المادة الخامسة عشرة — الذى يأمر بافتتاح كل جلسة من جلسات مجلس شورى النواب وقفلها هو الرئيس ويقتضى فى آخر كل جلسة أن يعين الرئيس من بعد السؤال من الاعضاء ساعة افتتاح الجلسة التى تليها وترتيب الاشغال بالاوقات المقتضية ويعلق الترتيب المذكور فى محل مجلس الشورى وترسل صورة الترتيب فى الحال الى كاتب الديوان الخديوى ويقتضى ان يجرى الرئيس مايلزم من طرفه لوصول الاخباريات والتبليغات اللازمة اليه باوقاتها المقتضية

المادة السادسة عشرة — التصوارت التى تراها الحكومة تتلى صورتها بمجلس شورى النواب بمعرفة من ينتدب لهذه المأمورية من طرف الحكومة

المادة السابعة عشرة — بعد قراءة التصورات المذكورة فى مادة ١٦ يصير طبعها وتوزيعها على الاقلام للنظر فيها باوقاتها فتبحث وتعين الاقلام من مجموعها قومسيون مركب من خمسة اعضاء يصير انتخابهم بطريقة اعطاء الرأى عنهم بالصندوق سراً وبالقومسيون المذكور ينظر فى تلك التصورات ويتحرر التقرير اللازم عنها

المادة الثامنة عشرة — اذا صدر رأى من واحد أو من جماعة من الاعضاء الغير داخلين القومسيون المذكورة فى مادة ١٧ من هذه اللائحة بخصوص مادة من المواد المندرجة بالتصورات المرسلة من طرف الحكومة ولم يكن ذلك من الملحوظات المذكور عنها بمادة ٢٣ من هذه اللائحة يقتضى أن يصير تسليم ذلك الرأى الى رئيس مجلس الشورى وهو يوصله الى القومسيون المختص بالنظر فى ذلك ولا يجوز قبول أى رأى كان فيما يتعلق بمادة من ذلك متى تقدم التقرير فى شأنها من ذلك القومسيون الى مجلس الشورى وانما عند تلاوة ذلك التقرير بمجلس الشورى يجرى

ما يلزم له من المذاكرة واخذ الآراء حسب الوارد بمواد هذه اللائحة من مادة ٢٠ الى مادة ٢٢

المادة التاسعة عشرة — كل من أورد رأياً بخصوص مادة من المواد المندرجة بتلك التصورات كما ذكر فى مادة ١٨ من هذه اللائحة كان له حق التكلم فى هذا الخصوص بالقومسيون المختص بالنظر فى ذلك .

المادة العشرون — متى تقدم التقرير الصادر من القومسيون بخصوص صورة مادة لزم أن يتلى بمجلس الشورى ويطبع ويوزع على أعضاء مجلس الشورى قبل المذاكرة باربعة وعشرين ساعة فى الاقل

المادة الحادية والعشرون — تفتح المذاكرة بخصوص التقرير المذكور عنه فى مادة ٢٠ من هذه اللائحة فى الوقت المعين له فى ترتيب أشغال مجلس الشورى ويقتضى افتتاح المذاكره ولا فيما يتعلق بصورة التصور المعروضة على وجه العموم ثم فيما يتعلق بكل قلم أو باب منها خاصة .

المادة الثانية والعشرون — من بعد أخذ الآراء عن كل مادة خاصة من المواد المتركب منها التصورات المذكورة يجب أخذ الآراء أيضاً بخصوص مجموع تلك التصورات على وجه العموم

المادة الثالثة والعشرون — اذا ترااى للقومسيون المختص بالنظر فى أحد التصورات المرسلة من طرف الحكومة ملحوظات فيما يتعلق بذلك تتقدم الى رئيس مجلس الشورى وقبل تلاوتها بمجلس الشورى تبعث من طرف الحكومة .

المادة الرابعة والعشرون ـ المسائل اللازم المداولة فيها بمجلس شورى النواب بوامع ترتيب اشغاله بحسب مايستقر عليه الحال فى آخر كل جلسة كما ذكر بمادة ١٥ من هذه اللائحة يلزم فى الجلسة الثانية ان كل مسئلة منها قبل وضعها فى ميدان المداولة يؤخذ رأى مجلس الشورى عن لزوم أوعدم لزوم المداولة فيها وعلى واقع ماينتهى عليه الحال فى ذلك يجرى العمل .

المادة الخامسة والعشرون — المواد المتعلقة بالمنافع الداخلية اللازم المذاكرة فيها بمجلس الشورى بواقع ترتيب أشغاله كما فى مادة ١٥ من هذه اللائحة يلزم ان كل مسألة فيها قبل وضعها فى ميدان المذاكرة يؤخذ الرأى من مجلس الشورى عن لزوم المذاكرة فيها وقتئذ أو تأخيرها لوقت آخر أو نحو ذلك

المادة السادسة والعشرون ـ اذا طلب الكلام اثنان أو ثلاثة من أعضاء مجلس الشورى فى آن واحد لزم أعمال القرعه المقتضية فى تقديم أحدهم على الآخرين بمعرفة رئيس مجلس الشورى

المادة السابعة والعشرون — فى حال المكالمة بمجلس الشورى فى مسألة لايجوز افتتاح المكالمة فى مسألة أخرى .

المادة الثامنة والعشرون — فى حال المكالمة اذا تكلم أحد من الأعضاء فيما هو جارى التكلم من أجله لايحصل التكلم من غيره فيها قبل اتمام كلام الأول .

المادة التاسعة والعشرون — لايجوز لأحد أن يتكلم فى كل مسألة بمجلس الشورى الامرة واحدة مالم يقتض الحال للتكلم من بعض الاعضاء غير مرة واحدة اذا احتاج الامر لاعطاء توضيحات او لاعطاء الجواب ثانى مرة بناء على طلب عضو آخر وأما فى القومسيونات التى تشكل بمجلس الشورى فان لكل عضو من أعضائها حق التكلم متى شاء

المادة الثلاثون — لايجوز لأحد من أعضاء مجلس شورى النواب أن يتكلم الا اذا طلب الكلام وأذن له الرئيس بذلك ولا أن يتكلم الا وهو فى موضعه

المادة الحادية والثلاثون — اذا أراد الرئيس أن يتكلم بنفسه وجب الاصغاء اليه

المادة الثانية والثلاثون — يجب أن يكون أخذ الأراء بطريقة أخذ الأراء بالصندوق فى الجهر وبطريق الأكثرية المطلقة

المادة الثالثة والثلاثون — تفريغ صندوق الآراء يكون بمعرفة كاتب السر

المادة الرابعة والثلاثون — لا تكون عملية أخذ الأراء صحيحة معتمدة الا

اذا كان الحاضر بمجلس الشورى كما فى مادة ١١ من اللائحة الاساسية

المادة الخامسة والثلاثون — يجب على مجلس الشورى احترام حق العدد الأقل فى ضمن المذاكرات به فيجب الاصغاء للعدد الاقل وان تسمح الملحوظات الصادرة منهم

المادة السادسة والثلاثون — اذا كان عدد الاعضاء المأخوذ رأيهم هو الاقل وأما الأكثر لم يعطوا رأيا فى المادة المعروضة لزم الرئيس أن يسأل باقى الأعضاء عن رأيهم

المادة السابعة والثلاثون — رئيس شورى النواب هو الذى يؤدى وظيفة الرئاسة عليه وفقط يسأل أرباب مجلس الشورى عن رأيهم وليس له رأي مطلقا الا فى صورة انقسام الآراء الى طرفين متساويين وأما فيما عدا ذلك من الاحوال فلا يدخل بنفسه برأى من جملة الآراء بمجلس الشورى وليس له أن يتداخل فى مذاكرات مطلقا

المادة الثامنة والثلاثون — متى صار التصديق على صورة مادة بمجلس الشورى لزم أن تكون نسختها الأصلية مقيدة فى دفتر مخصوص لذلك ويختم عليها من الرئيس والاعضاء . ويتحرر نسخة أخرى عليها علامة كاتب السر وختم الرئيس وتقدم للحضرة الخديوية

المادة التاسعة والثلاثون — المجيء الى مجلس الشورى يوميا والذهاب منه يكون بحسب ما يراه رئيسه باستنساب المجلس

المادة الاربعون — اعضاء مجلس الشورى يحضرون الى المجلس المشار عنه بملابس الحشمة اللائقة وجلوسهم فيه يكون بهيئة الأدب

المادة الحادية والاربعون — لا يجوز لأحد من أعضاء مجلس شورى النواب أن يغيب بدون إذن يصدر اليه منه ويتحرر له تذكرة رخصة من طرف رئيس مجلس الشورى ولا يجوز له أن يحرر تذاكر رخصة الا من بعد صدور الاذن من

مجلس الشورى مالم تقتض الضرورة الملزمة تحرير التذكرة على وجه العجلة وبعد تحريرها على هذه الكيفية يصير اخبار مجلس الشورى من طرف الرئيس بذلك

المادة الثانية والأربعون — المحاضر التي تتحرر لاثبات وقائع مجلس شورى النواب تكون مشتملة على اسماء الأعضاء الذين تكلموا بالشورى ورأى كل واحد منهم بالاختصار

المادة الثالثة والاربعون — المحاضر المذكورة فى مادة ٤٢ تتقيد بدفتر مخصوص لذلك ويقرؤها كاتب السر فى أول مجلس الشورى المنعقد فى اليوم الذى يلى يومها ويوضع امضاءه على ذات الدفتر فى كل يوم

المادة الرابعة والاربعون — الاوامر التى تصدر من الحضرة الخديوية فيما يتعلق بأحد الخصوصيات المذكورة فى مادة ١٧ من اللائحة الاساسية تتلى بمجلس الشورى فى الحال ويجرى العمل بمقتضاها .

المادة الخامسة والاربعون — التنبيه بارجاع من يخرج عما يليق بحسب الاصول انما هو من وظائف الرئيس لا غير .

المادة السادسة والاربعون — اذا خرج المتكلم فى مادة من المواد عن المسألة المقتضى الكلام فيها لزم الرئيس ان ينبه عليه بالرجوع اليها وعدم الخروج عنها ولا يجوز للرئيس ان يأذن بالكلام فيما يتعلق باسباب الرجوع الى المسألة المقتضى الكلام فيها

المادة السابعة والاربعون — يؤذن بالكلام لمن خرج عن الاصول وتنبه عليه بالرجوع اليها فرجع وطلب الكلام ليعتذر ولا يؤذن بالكلام للخارج عن الاصول فى غير الصورة المذكورة

المادة الثامنة والاربعون — اذا خرج المتكلم عن الاصول وتنبه عليه بالرجوع اليها مرتين فى مسألة واحدة وطلب الكلام للاعتذار يلزم الرئيس أن يسأل ارباب مجلس الشورى عن لزوم منعه من الكلام فى بقية الجلسة فيما يتعلق بالمسألة ويقتضى أن يحكم مجلس الشورى فى هذا الامر بالاغلبية

المادة التاسعة والاربعون — اذا خرج المتكلم عن المسألة المقتضى الكلام فيها وصار ارجاعه اليها مرتين فى مسألة واحدة ثم هم بالخروج عنها مرة ثالثة لزم الرئيس أن يسأل أرباب مجلس الشورى عند لزوم منعه من الكلام فى باقى الجلسة بخصوص المسألة التى الكلام بصددها ويقتضى أن يحكم مجلس الشورى فى هذا الامر بالاغلبية

المادة الخمسون — إذا اقتضى الحال التنبيه على أحد من الاعضاء بالسكوت لكونه تكلم فى غير محله وقطع الكلام على غيره فيقتضى أن لا يؤذن له بالكلام فى بقية الجلسة

المادة الحادية والخمسون — لا يسوغ لاحد بمجلس الشورى أن يصدر منه مسبة لاحد ولا اشارة بالاقرار أو بعدمه على قول أحد بمجلس الشورى

المادة الثانية والخمسون — اذا حصل من أحد الاعضاء أمر مخل بانتظام حال مجلس الشورى لزم أن ينبه عليه بالرجوع عن ذلك بالاسم من طرف الرئيس فان اصر على ذلك ولم يرجع لزم الرئيس أن يأمر بقيد التنبيه عليه فى ضمن المحضر الذى يتحرر بما يقع فى مجلس الشورى بذلك اليوم وفى صورة ما اذا أصر على عدم الرجوع عن الامر المخل بانتظام مجلس الشورى يلزم المجلس المشار بناء على طلب الرئيس أن يحكم من غير مذاكرة باخراجه من محل مجلس الشورى بمدة لا يقتضى أن تزيد عن خمسة أيام فقط ولا بأس أن يأمر أيضا باعلان صورة الحكم المذكور بالجهة الذى يكون انتخاب النائب المحكوم عليه بذلك من طرفها

المادة الثالثة والخمسون — فى مدة افتتاح مجلس الشورى فى الايام المحددة له لا تعمل دعوى على أحد من أعضائه بوجه من الوجوه الا اذا كان لا سمح الله حصل من أحد منهم مادة قتل فطبعا لا يعد من أعضاء مجلس الشورى ويتعين بدله حسبما فى مادة ١٣ من اللائحة الاساسية

المادة الرابعة والخمسون — لا يجوز لاحد من أعضاء مجلس الشورى أن يطبع وينشر المقالة التى قالها بمجلس الشورى أو المذاكرات التى حصلت بها من

غير ترخيص رئيس مجلس الشورى له بذلك فان طبع ونشر بغير ترخيص يترتب عليه الجزاء اللازم بقرار من قومسيون يتعين من القلم الذى هو من أعضائه

المادة الخامسة والخمسون — فى مدة العضوية اذا حصل من أحد الاعضاء ما يمنع لياقة وجوده عضوا بمجلس شورى النواب مما هو واضح فى مادة٢ ومادة٣ و٥ من اللائحة الاساسية يسقط حقه من العضوية ويتعين بدله كما فى مادة ١٣ من اللائحة الاساسية

المادة السادسة والخمسون — فى مدة دوام افتتاح مجلس الشورى فى الايام المحددة لايقبل الاستعفاء من أحد من الاعضاء وفى أوقات تعطيله اذا أراد أحد منهم أن يستعفى لزم أن يقدم الاستعفاء الى رئيس مجلس الشورى ويوصله الى يد الرئيس قبل انعقاد مجلس الشورى بثلاثين يوما فى الاقل وحينئذ تجرى المكاتبة لجهته لاجل تسمية خلافه كما فى مادة ١٣ من اللائحة الاساسية

المادة السابعة والخمسون — رئيس مجلس شورى النواب هو المنوط بالضبط اللازم فى اثناء الجلسات المنعقدة وفيما يفعلها بداخل المحل المعد لاقامة مجلس الشورى

المادة الثامنة والخمسون — اذا تراآى لرئيس مجلس الشورى تأخير عقد المجلس المشارعنه فى يوم واحد من الايام الى اليوم الذى يليه ولو كان عدد الاعضاء مستوفيا كما فى مادة ١١ من اللائحة الاساسية لامانع من تأخير عقده فى ذلك اليوم فقط ويعرض الرئيس للحضرة الخديوية بذلك فى الحال

المادة التاسعة والخمسون — يرسل النفر اللازم لجهة مجلس الشورى من طرف الحكومة

المادة الستون — لايدخل جهة مجلس شورى النواب الا الاعضاء المنتخبون والاشخاص المتعلقون بمجلس الشورى ومن يرسل من طرف الحكومة بمأمورية تختص باشغال الشورى وهذا يتبع اجراؤه لحد مايصدر الامر من الحضرة الخديوية

بتجويز دخول من يتصرح له بذلك بموجب التذاكر التى تعطى لهم حين ذاك من طرف رئيس مجلس الشورى

المادة الحادية والستون — حيث ذكر فى مادة ٢ ومادة ٣ ومادة ٤ ومادة ٥ من اللائحة الاساسية الاوصاف اللازمة فى حق من يحصل انتخابهم لوظيفة العضوية بمجلس شورى النواب ومن يجوز لهم انتخاب النواب فى الانتخاب السابع يقتضى ان الذين يحصل انتخابهم للعضوية يكون لهم دراية بالقراءة والكتابة زيادة على الاوصاف المقررة فى حقهم وفى الانتخاب الحادى عشر يحتاج ان الذين يجوز لهم انتخاب النواب يكون لهم المام بالقراءة والكتابة علاوة على الاوصاف المنصوصة فى شأنهم أيضا

(م) ١١ لا يعقد المجلس اذا غاب من أعضائه اكثر من الثلث وان كان احد الاعضاء له عذر ضرورى فيلزم عرض عذره على رئيس المجلس قبل انعقاده بشهر فان قبل عذره بالمجلس فبها والا فان لم يحضر بعد اعلان عدم قبول عذره فيصير انتخاب غيره بدله من قسمة وجهته حسب اللائحة

(م) ١٥ — الذى يأمر بافتتاح كل جلسة من جلسات مجلس شورى النواب وقفلها هو الرئيس ويقتضى فى آخر كل جلسة أن يعين الرئيس من بعد السؤال من الاعضاء ساعة افتتاح الجلسة التى تليها وترتيب الاشغال بالاوقات المقتضية ويعلن الترتيب المذكور فى محل مجلس الشورى وترسل صورة الترتيب فى الحال الى كاتب الديوان الخديوى ويقتضى ان يجرى الرئيس من يلزم من طرفه لوصول الاخباريات والتبليغات اللازمة اليه باوقاتها المقتضية

صورة الأمر العالى الشامل

للائحة مجلس النواب

نحن خديو مصر

بعد الأطلاع على أمرنا الصادر بتاريخ ١١ ذى القعدة سنة ١٢٩٨ الموافق ٤ اكتوبر سنة ١٨٨١

وبناء على ما قرره مجلس النواب وموافقة رأى مجلس نظارنا

أمرنا بما هو آت

المادة الأولى — تعيين أعضاء مجلس النواب يكون بالانتخاب والشروط اللازمة لمن له حق الانتخاب ولمن يجوز انتخابه تتعين فيما بعد فى لائحة مخصوصة تشتمل أيضا على كيفية الانتخاب

المادة الثانية — يكون انتخاب أعضاء المجلس لمدة خمس سنوات ويعطى لكل منهم مائة جنيه مصرى فى السنة مقابلة مصاريفه

المادة الثالثة — النواب مطلقو الحرية فى اجراء وظائفهم وليسوا مرتبطين بأوامر أو تعليمات تصدر لهم تخل باستقلال آرائهم ولا بوعد أو وعيد اليهم يحصل

المادة الرابعة — لايجوز التعرض للنواب بوجهما واذا وقعت من أحدهم جناية أوجنحة مدة اجتماع المجلس فلا يجوز القبض عليه الا بمقتضى اذن من المجلس

المادة الخامسة — للمجلس حال انعقاده أن يطلب الافراج أو توقيف الدعوى مؤقتا لحد انقضاء مدة اجتماع المجلس عمن يدعى عليه جنائيا من أعضائه أو يكون مسجونا فى غير مدة انعقاد المجلس لدعوى عليه يتصور فيها حكم

المادة السادسة – كل نائب يعتبر وكيلا عن عموم أهالى القطر المصرى لا عن الجهة التى تنتخبه فقط

المادة السابعة — مجلس النواب يكون مركزه بمحروسة مصر ويعقد بأمر يصدر من الحضرة الخديوية بموافقة رأى مجلس النظار ويكون اجتماعه سنويا

المادة الثامنة — تعقد الجلسات الاعتيادية السنوية بمجلس النواب مدة ثلاثة أشهر من أول شهر نوفمبر لغاية يناير واذا لم تكف هذه المدة لاتمام الاشغال الموجودة وطلب المجلس أن تزاد مدته من ١٥ يوما الى ٣٠ يوما فيجاب الى ذلك بأمر يصدر من الحضرة الخديوية

المادة التاسعة — اذا مست الحاجة الى تكرار اجتماع المجلس فى غير مدته المعتادة فيكون ذلك بمقتضى أمر يصدر من الحضرة الخديوية تتقرر فيه مدة ذلك الاجتماع

المادة العاشرة — تفتتح الحضرة الخديوية أو رئيس مجلس النظار بالنيابة عنها مجلس النواب بحضور باقى النظار

المادة الحادية عشرة – تفتح أول جلسة فى كل سنة بتلاوة مقالة يقرؤها الخديوى أو رئيس مجلس النظار بالنيابة عنه وتشتمل على بيان المسائل المهمة التى تعرض على المجلس فى اثناء انعقاد جلساته وتنفض الجلسة بعد تلاوة المقالة المذكورة

المادة الثانية عشرة — ينتخب المجلس فى اثناء الثلاثة الأيام التالية لتلاوة المقالة لجلسة بتحضير جوابها وبعد التصديق عليه من المجلس يصير تقديمه للحضرة الخديوية بمعرفة من ينتدبهم المجلس لهذا الغرض من اعضائه

المادة الثالثة عشرة — لا يشتمل الجواب المذكور على التكلم فى أى مسئلة بوجه قطعى ولا على رأى حصلت المداولة فيه

المادة الرابعة عشرة — ينتخب المجلس ثلاثة من أعضائه تعرض اسماؤهم على الجناب الخديوى فيعين أحدهم ليتولى رئاسة المجلس مدة الانتخاب أى خمسة أعوام بمقتضى أمر يصدر من حضرته

المادة الخامسة عشرة — ينتخب المجلس وكيلين لرئيسه ويعين للقلم كتابا بشرط أن يكون الوكيلان من أعضائه

المادة السادسة عشرة — تحرر محاضر الجلسات بملاحظة قلم كتابة المجلس الذى يؤلف من الرئيس ومن الوكيلين ومن الكتاب

المادة السابعة عشرة — اللغة الرسمية التى تستعمل فى المجلس هى اللغة العربية وتحرير المحاضر والملخصات يكون بتلك اللغة

المادة الثامنة عشرة — للنظار حق الحضور فى المجلس وابداء ما يرومون ابداءه فيه ولهم أيضا أن يستنيبوا عنهم وكلاء من كبار الموظفين

المادة التاسعة عشرة — إذ قر قرار النواب على أن يستدعى للحضور بمجلسهم أحد النظار للاستيضاح منه عن مادة معينة فعلى الناظر أن يذهب الى المجلس بنفسه أو يستنيب عنه أحد كبار الموظفين ليجيب عما يسأل عنه

المادة العشرون — للنواب حق الملاحظة على متوظفى الحكومة جميعا ولهم فى اثناء اجتماع المجلس أن يشعروا بواسطة رئيسه كلا من النظار بما يرون لزوم الاخبار عنه من تعد أو خلل أو قصور يقع فى اثناء تأدية الوظيفة من أحد متوظفى الحكومة التابعين لنظارته

المادة الحادية والعشرون — النظار متكافلون فى المسؤلية أمام مجلس النواب عن كل أمر يتقرر بمجلس النظار ويترتب عليه اخلال بالقوانين واللوائح المرعية الاجراء

المادة الثانية والعشرون — كل من النظار مسئول على الوجه المذكور بالبند السابق عن اجراآته المتعلقة بوظيفته

المادة الثالثة والعشرون — إذا حصل خلاف بين مجلس النواب ومجلس النظار وأصر كل على رأيه بعد تكرار المخابرات وبيان الأسباب ولم تستعف النظارة فللحضرة الخديوية أن تأمر بفض مجلس النواب وتجديد الانتخاب على شرط أن لا تتجاوز الفترة ثلاثة أشهر من تاريخ يوم الانفضاض الى يوم الاجتماع ويجوز

لأرباب الانتخاب أن ينتخبوا نفس النواب السالفين أو بعضهم

المادة الرابعة والعشرون — اذا صدق المجلس الثانى على رأى المجلس الأول الذى ترتب الخلاف ينفذ الرأى المذكور قطعيا

المادة الخامسة والعشرون — مشروعات اللوائح والقوانين تعمل بمعرفة الحكومة ويقدمها النظار لمجلس النواب لنظرها والبحث فيها واعطاء القرار اللازم عنها ولايكون المشروع قانونا معتبرا دستورا للعمل بما لم يقل فى مجلس النواب بندا فبندا ويقرر حكما محكما ثم يجرى التصديق عليه من طرف الحضرة الخديوية وكل قانون يتلى ثلاث مرات بين كل مرة وأخرى خمسة عشرة يوما واذا كان القانون مستعجلا فيكفى تلاوته مرة واحدة ويستغنى عن المرتين الاخريين بمقتضى قرار مخصوص يصدر من المجلس واذا قرر أى لمجلس النواب سن قانون فيطلب ذلك بواسطة رئيسه من مجلس النظار ومتى وافقت عليه الحكومة فتعمل مشروعه وتقدمه لمجلس النواب على الوجه المبين بهذا

المادة السادسة والعشرون — مشروع كل لائحة أو قانون يعرض على المجلس ينظر فيه بمعرفة لجنة من أعضائه تنتخب لذلك ويجوز للجنة المذكورة أن تطلب من الحكومة اجراء بعض تغييرات فى المشروع الذى تكلفت بنظرة وفى هذه الحالة يرسل رئيس مجلس النواب الى رئيس مجلس النظار المشروع والتغييرات المطلوب اجراؤها فيه قبل المذاكرة العمومية بمجلس النواب

المادة السابعة والعشرون — ان لم تطلب اللجنة اجراء تغييرات فى المشروع المحال عليها أو طلبت ولم توافقها الحكومة على ذلك فيقدم النص الاصلى من مشروع القانون بمجلس النواب للمداولة فيه أما اذا صدقت الحكومة على تلك التغييرات فيقدم للمجلس النص الأصلى مع التغييرات التى حصلت فيه للمناقشة فيها وفى حالة ما اذا كانت التغييرات ما صار قبولها من الحكومة فللجنة ان تبين رأيها للمجلس وتقدم له ملحوظاتها

المادة الثامنة والعشرون — عند تقديم المشروع للمجلس من طرف اللجنة

يجوز للمجلس قبوله أو رفضه ويسوغ له أيضا احالته ثانيا على اللجنة للنظر فيه

المادة التاسعة والعشرون — على رئيس مجلس النواب أن يرسل الى رئيس مجلس النظار اللوائح والقوانين التى يصدق عليها المجلس

المادة الثلاثون — لايجوز ربط أموال جديدة أو رسوم أو عوائد على منقولات أو عقارات أو ويركو فى الحكومة المصرية الا بمقتضى قانون يصدق عليه من مجلس النواب وعلى ذلك لايجوز بأى وجه كان وبأية صفة كانت تحصيل عوائد جديدة وكل جهة من جهات الحكومة امرت بتحصيل شىء من ذلك وكل مستخدم حرر كشوفات أو تعريفات عنها وكل شخص باشر تحصيلها بدون قانون مصدق عليه من مجلس النواب يحاكم كمختلس وترد الحقوق لأربابها

المادة الحادية والثلاثون — ميزانية مصروفات وايرادات الحكومة السنوية تقدم لمجلس النواب سنويا لغاية الخامس من شهر نوفمبر بالأكثر

المادة الثانية والثلاثون — تقدم للمجلس ميزانية عموم الايرادات مع كشوفات عن كل نوع من انواعها

المادة الثالثة والثلاثون — تنقسم ميزانية المصروفات الى أقسام متعددة يختص كل قسم منها بنظارة ثم يشتمل كل قسم على أبواب وفصول بقدر عدد جهات الادارة العمومية بتلك النظارة

المادة الرابعة والثلاثون — لايجوز للمجلس ان ينظر فى دفعيات الويركو المقرر للأستانة أو الدين العمومى أو فيما التزمت به الحكومة فى أمر الدين بناء على لائحة التصفية أو المعاهدات التى حصلت بينها وبين الحكومات الأجنبية

المادة الخامسة والثلاثون — ترسل الميزانية الى مجلس النواب فينظرها ويبحث فيها (بمراعاة البند السابق) ويعين لها لجنة من أعضائه مساوية بالعدد والرأى لأعضاء مجلس النظار ورئيسه لينظروا جميعا فى الميزانية ويقرروها بالاتفاق أو بالأكثرية

المادة السادسة والثلاثون ـ اذا وقع الخلاف بين لجنة النواب ومجلس النظار وتساوى العدد فيه : فالميزانية تعود الى مجلس النواب فأن أيد رأى مجلس النظار وجب تنفيذه وأن أثبت راى لجنته فيكون العمل بمقتضى المادة (٢٣ ، ٢٤) من هذه اللائحة وأما ماحصل فيه الخلاف من الميزانية فاذا كان مقرر فى ميزانية السنة السابقة ولم يكن مخصصا لأعمال جديدة مثل أشغال عمومية وغيرها فينفذ مؤقتا الى أن يعقد المجلس الثانى بمقتضى المادة (٢٣)

المادة السابعة والثلاثون - أذا أبدا المجلس الثانى رأى لمجلس الاول فى أمر الميزانية وجب تنفذ الرأى المذكور قطعيا كما فى المادة(٢٣)

الماده الثامنة والثلاثون - كل عهد أو شرط أو التزام يراد عقده بين الحكومة وغيرها لايكون نهائيا الا بعد الأقرار عليه من مجلس النواب مالم يكن على أمر مبلغه وارد فى ميزابية عامة المقررة بهذا المجلس واية مقاولة عن اشغال عمومية خارجة عن الميزانية أو مبيع شىء من املاك الحكومة أو اعطاء أرض بدون مقابل أوامتياز لأحد لاتكون نهائية الا بعد الاقرارمن مجلس النواب ايضا

المادة التاسعة والثلاثون - يجوز لكل مصرى ان يقدم للمجلس عريضة ويحال النظر فى هذه العريضة على لجنة ينتخبها المجلس وبناء على مايجاب منها يحكم المجلس بقبول أورفض العريضة وما يحكم بقبوله يحال على الناظر المختص بهذلك

المادة الأربعون — كل عرض يختص بحقوق او صوالح شخصية يرفض متى كان من خصائص المحاكم المدنية او الأدارية او كان لم يسبق تقديمة لجهة الادارة المختصة به

المادة الحادية والاربعون— اذا طرأت ضرورة فهمة تلتزم المبادرة الى الأخذ باسباب الاحتياط لوقاية الحكومة من خطر أوللمحافظة على الامن العمومى وكان مجلس النواب غير منعقد وكانت الاحتياط المرغوب اتخاذها داخل بخصائصه ولم يسع الوقت اجتماعه جاز لمجلس النظار اجراء مايلزم اجراؤه على مسئوليته مع

التصديق على ذلك من الحضرة الخديوية ولدى انعقاد مجلس النواب يقدم الأمر اليه ليرى رأيه فيه

المادة الثانية والاربعون — لايجوز لأى شخص أن يعرض لمجلس النواب مسئلة ما او يتناقش فيها او يشترك فى المداولة الا ان كان من اعضائه او من النظار او ممن كان حاضرا معهم أو نائبا عنهم

للمادة الثالثة والاربعون — يكون الأراء فى المجلس بواسطة رفع اليد أو النداء بالاسم أو وضع الآراء فى صندوق

المادة الرابعة والاربعون — لا يجوز اعطاء الآراء بالنداء بالاسم الا اذا طلب ذلك عشرة من اعضاء المجلس بالأقل وعلى كل حال فالمرآى فيما نص عليه بالمادة السابعة والاربعين يكون دائما بالنداء بالاسم

المادة الخامسة والأربعون — انتخاب الثلاثة الاعضاء الذين يعين منهم رئيس المجلس وكذا انتخاب الوكيلين والكاتب الأول والثانى يكون دائما بوضع الأراء فى صندوقه

المادة السادسة والاربعون — لاتكون المداولة بالمجلس صحيحة الا اذا كان حاضرا ثلثا أعضائه بالاقل والا اذا كانت المداولة لاغية ويكون صدور القرارات بالاغلبية المطلقة

المادة السابعة والاربعون — كل قرار يترتب عليه مسؤولية النظار لايجوز صدوره الا بالاغلبية المتوفرة فيها ثلاثة ارباع النواب الحاضرين بالجلسة

المادة الثامنة والاربعون — لايسوغ لاحد من النواب أن يستنيب عنه لابداء رأيه

المادة التاسعة والاربعون — على مجلس النواب أن يحرر لائحة اجراآته الداخلية وتكون تلك اللائحة نافذة الحكم بمقتضى أمر يصدر من الحضره الخديوية

المادة الخمسون — للمجلس الحق أن يعدل هذه اللائحة الاساسية بالاتفاق مع مجلس النظار.

المادة الحادية والخمسون — اذا اغمض معنى بند أو عبارة من هذه اللائحة فيكون تفسيره باتحاد مجلس النواب مع مجلس النظار

المادة الثانية والخمسون — كل أحكام القوانين والأوامر واللوائح والعادات المخالفة لهذه اللائحة لا يعمل بها بل تكون لاغية

المادة الثالثة والخمسون — على نظارنا تنفيذ هذه اللائحة كل فيما يخصه

صدر بسراى الاسماعيلية فى ١٨ ربيع الأول سنة ١٢٩٩ (٧ فبراير سنة ١٨٨٢)

محمد توفيق

بأمر الحضرة الفخيمة الخديوية

رئيس مجلس النظار وناظر الداخلية

محمود سامى

(امضاآت جميع النظار)

القانون النظامى المصرى

الصادر فى ٢٤ جمادى الثانية سنة ١٣٠٠ (أول مايو سنة ١٨٨٣)

أمر عال

نحن خديو مصر

أمرنا بما هو آت

الباب الأول

المادة الأولى

يتشكل

أولا — مجلس مديريات فى كل مديرية مجلس ؛

ثانيا — مجلس شورى القوانين ؛

ثالثا — جمعية عمومية ؛

رابعا — مجلس شورى الحكومة ؛

الباب الثانى

فى مجالس المديريات

المادة الثانية — لمجلس المديرية أن يقرر رسوما فوق العادة لصرفها فى منافع عموميه تتعلق بالمديرية انما لاتكون قرارات مجلس المديرية فى هذا الشأن قطعية الا بعد تصديق الحكومة عليها

المادة الثالثة — يجب استخراج رأى مجلس المديرية فى المسائل الآتية قبل الحكم فيها وهى :

أولا — اجراء تغييرات فى زمام المديرية أوزمام البلاد ؛

ثانيا — اتجاه طرق المواصلات براً أوبحراً والاعمال المتعلقة بالرى ؛

ثالثا — احداث أوتغيير أوابطال الموالد والاسواق فى المديرية ؛

رابعا — الامور التى تقضى القوانين أو الأوامر أو اللوائح باستخراج رأيه فيها ؛

خامسا — المسائل التى تستشيره فيها جهات الادارت

المادة الرابعة — يجوز لمجلس المديرية أن يبدى رأيه فيما يأتى :

أولا — فى عمليات الطرق والملاحة والرى وفى كل أمر ذى منفعة عامة يكون للمديرية شأن فيه .

ثانيا — فى مشترى أوبيع أو ابدال او انشاء أو ترميم المبانى والأماكن المخصصة المديرية أو للمجالس أو للسجون أو لمصالح أخرى خاصة بالمديرية وفى تغيير استعمال تلك المبانى أو الأماكن .

المادة الخامسة — لمجلس المديرية أن يبدى رغباته من بادى نفسه فى المسائل التى تتعلق بتقدم المعارف العمومية والزراعية كتجفيف المستنقعات وتحسين الزراعات وتصريف المياه ونحو ذلك

المادة السادسة — لايجوز التئام مجلس المديرية الا عندمايطلب المدير انعقاده بمقتضى أمر منا يتعين فيه ميعاد الاجتماع ومدته

ويجب انعقاد مجلس المديريات مرة فى كل سنة بلاقل وفى اليوم المحدد لاجتماع مجلس المديرية المدير عليه أمر الانعقاد ويحلف اعضاء المجالس المذكورة المستجدون أمام المدير يمين الصداقة والطاعة للقوانين

وينوب عنا المدير فى افتتاح المجلس

والمدير هو الرئيس لمجلس المديرية وله رأى معدود فى مداولاته وعلى باشمهندس المديرية الحضور فى جلسات المجلس ويكون له رأى معدود

المادة السابعة — لاتكون جلسات مجلس المديرية علنية ولا تجوز المداولة فيه الا اذا كان حاضراً فيه أكثر من نصف أعضائه

المادة الثامنة — الاعمال أو المداولات التى تصدر من مجلس المديرية وتكون مختصة بأمور ليست داخلة ضمن حدوده القانونية تكون لاغية ولا يعمل بها وابطال كل عمل أو مداولة من هذا القبيل يكون بقرار يصدر من اللجنة الخصوصية المنوه عنها فى المادة الثانية والخمسين من أمرنا هذا

المادة التاسعة — مداولات مجلس المديرية خارجا عن اجتماعه القانونى تكون باطلة بطبيعتها ويقرر المدير بطلان هذا الاجتماع وبطلان أعماله ويتخذ الوسائل اللازمة لفضه فى الحال ويجوز لأعضاء مجلس المديريات أن يناقضوا فيما أجراه المدير أمام ناظر الداخلية

المادة العاشرة — مجلس المديرية ممنوع من مخابرة غيره من مجالس المديريات ومن تحرير أو نشر محاضر أو منشورات

المادة الحادية عشرة — لايجوز فرض مجلس المديرية الا بأمر منا يصدر بناء على عرض مجلس النظار وعند ذلك يشرع فى انتخابات جديدة فى خلال الثلاثة شهور التالية لتاريخ فرض المجلس

المادة الثانية عشرة — تنتخب الاعضاء المندوبون لمجلس شورى القوانين الآتى ذكره فى الباب الرابع من ضمن أعضاء مجلس المديريات

الباب الثالث

فى تشكيل مجالس المديريات

المادة الثالثة عشرة — يكون عدد أعضاء مجالس المديريات بالقضية الآتية:

عدد			عدد		
٨	لمديرية الغربية		٤	لمديرية بنى سويف	
٦	»	المنوفية	٣	»	الفيوم
٦	»	الدقهلية	٤	»	المنيا
٦	»	الشرقية	٧	»	أسيوط
٥	»	البحيرة	٥	»	جرجا
٤	»	الجيزة	٤	»	قنا
٤	»	القليوبية	٤	»	اسنا

ويكون انتخاب أعضاء مجالس المديريات بالكيفية والشروط المقررة لذلك فى قانون الانتخاب الصادر فى هذا اليوم .

المادة الرابعة عشرة — لا يجوز انتخاب أحد لعضوية مجلس المديرية مالم يكن بالغا من العمر ثلاثين سنة كاملة وله معرفة بالقراءة والكتابة وجار دفع مال مقرر على عقارات أو أطيان فى نفس المديرية قدره خمسة آلاف قرش سنويا وذلك منذ سنتين بالأقل ويكون اسمه مندرجا فى دفتر الانتخاب مدة خمس سنوات بالاقل (١)

المادة الخامسة عشرة — لا يجوز انتخاب موظفى الحكومة الملكيين أو العسكريين الذين تحت السلاح لعضوية مجالس المديريات (٢)

المادة السادسة عشرة — لا يجوز انتخاب شخص واحد عضوا فى أكثر من مجلس من مجالس المديريات

المادة السابعة عشرة - تعيين أعضاء مجالس المديريات هو لمدة ست سنوات ويصير تغيير نصفهم كل ثلاث سنوات ويجوز تكرار انتخابهم ويكون تغييرهم بالقرعة.

(١) يراجع الأمر العالى الصادر فى ٢١ رمضان سنة ١٣١٩ — أول يناير سنة ١٩٠٢
(٢) » » » » » ٦ شوال سنة ١٣٢٢ — ١٣ ديسمبر سنة ١٩٠٤

الباب الرابع

فى مجلس شورى القوانين

المادة الثامنة عشرة — لا يجوز امداد أى قانون أوامر يشتمل على لائحة ادارة عمومية مالم يتقدم ابتداء الى مجلس شورى القوانين لأخذ رأيه فيه وان لم تعول الحكومة على رأيه فعليه أن تعلنه بالأسباب التى اوجبت ذلك انما لا يترتب على اعلانه بهذه الاسباب جواز مناقشته فيها .

المادة التاسعة عشرة - يسوغ لمجلس شورى القوانين أن يطلب من الحكومة تقديم مشروعات قوانين أو أوامر عالية متعلقة بالادارة العمومية .

المادة العشرون — يجوز لكل مصرى أن يقدم لنا عريضته فالعرائض التى تبعث الى رئيس مجلس شورى القوانين ينظر فيها المجلس ويحكم برفضها أو بقبولها

والعرائض التى تقبل تحال على ناظر الديوان المختصة به لاجراء ما يلزم عنها واشعار المجلس مايتم فى شأنها .

المادة الحادية والعشرون — كل عريضة تختص بحقوق ومنافع شخصية ترفض متى كانت من خصائص المحاكم أو لم يسبق تقديمها لجهة الوزارة المختصة بها

الماده الثانية والعشرون — ترسل ميزانية ايرادات ومصروفات الحكومة العمومية الى مجلس شورى القوانين فى أول شهر ديسمبر من كل سنة وللمجلس المذكور أن يبدى آرائه ورغباته فى كل من أقسام الميزانية .

وتبعث هذه الآراء والرغبات الى ناظر المالية الذى يجب عليه فى حالة رفضها ان يبين الأسباب الداعية لذلك انما لا يترتب على بيان هذه الأسباب جواز المناقشة فيها .

المادة الثالثة والعشرون — لا يجوز لمجلس شورى القوانين أن يتذاكر

أو يبدى رغبة ما فى ويركو الاستانة والدين العمومى وبالجملة فيما التزمت به الحكومة بقانون التصفية أو بمعاهدات دوليه .

المادة الرابعة والعشرون — تعتمد الميزانية فى جميع الأحوال بمقتضى أمر يصدر منا بناء على عرض مجلس النظار قبل اليوم الخامس والعشرين من شهر ديسمبر فى كل سنة .

المادة الخامسة والعشرون — يرسل فى كل سنة حساب عموم الادارة المالية عن السنة الماضية التى قضت حساباتها الى مجلس شورى القوانين لابداء رأيه أو ملحوظاته فيه ويكون ارساله قبل تقديم الميزانية الجديدة بأربعة شهور على الأقل

المادة السادسة والعشرون — يلتئم مجلس شورى القوانين فى أول فبراير وفى أول ابريل وفى أول يونية وفى أول أغسطس وفى أول أكتوبر وفى أول ديسمبر من كل سنة ويكون التئامه المرة الأولى بمقتضى أمر يصدر منا واذا دعت الحال اجتماعه فى غير هذه المواعيد فيصير انعقاده بأمر يصدر منا وتفض جلساته متى فرغ من نظر المسائل المعروضة عليه .

ويكون انحلال مجلس شورى القوانين بأمر يصدر منا وفى هذه الحالة تنتخب مجالس المديريات الأعضاء المندوبين المستجدين فى الثلاثة شهور التالية لتاريخ الانحلال ويكون انتخابهم طبقا لما هو منصوص فى المادة الثانية والثلاثين أما الأعضاء الدائمون فيبقون فى وظائفهم فى المجلس المستجد طبقا للمادة الحادية والثلاثين .

المادة السابعة والعشرون — للنظار الحضور فى جلسات مجلس شورى القوانين والاشتراك فى مداولاته ويكون لهم فيها رأى شورى ولهم أيضا فى بعض المسائل أن يستصحبوا كبار الموظفين فى نظاراتهم أو أن يستنيبوهم عنهم فيها .

المادة الثامنة والعشرون — على النظار أن يقدموا لمجلس شورى القوانين كافة الايضاحات التى يطلبها منهم متى كان ذلك غير خارج عن حدوده .

المادة التاسعة والعشرون — لا يجوز لأحد الحضور فى جلسات مجلس

القوانين ماعدا النظار والذين يستصحبونهم أو يستنيبونهم عنهم .

الباب الخامس

فى تشكيل مجلس شورى القوانين

المادة الثلاثون يؤلف مجلس شورى القوانين من ثلاثين عضوا بما فيهم الرئيس والوكيلان .

وتكون أعضاء هذا المجلس على نوعين اعضاء دائمين وأعضاء مندوبين فالدائمون يكونون اربعة عشرةومنهم الرئيس وأحد الوكيلين واثنا عشر عضواً والمندوبون ستة عشر ومنهم أحد الوكيلين .

المادة الحادية والثلاثون تعيين رئيس مجلس شورى القوانين يكون بأمر يصدر منا أما تعيين الوكيلين والاعضاء الدائمين فيكون بأمر منا بناء على عرض مجلس النظار وتربط رواتب الرئيس وللوكيلين وللاعضاء الدائمين ولايجوز عزلهم من وظائفهم الا بأمر يصدر منا بناء على عرض مجلس النظار وبمقتضى قرار يصدر بذلك من مجلس شورى القوانين برأى ثلثى اعضائه بالاقل .

واذا دعى واحد أو أكثر من الأعضاء الدائمين الى منصب نظارة فيعين البدل من النظار المنفصلين وقتها .

المادة الثانية والثلاثون — تكون مدة توظف الأعضاء المندوبين ست سنوات ويجوز اعادة انتخابهم على الدوام وتعطى لهم مصاريف انتقال :

وتخصيص الستة عشر عضوا المندوبين يكون على الوجه الآتى :

واحد عن القاهرة وواحد عن مدن اسكندرية ودمياط ورشيد والسويس وبورسعيد والاسماعلية والعريش وواحد عن كل مديرية من الاربع عشرة مديرية ينتخبه مجلس المديرية نفسها .

ويكون انتخاب أعضاء المندوبين بالكيفية والشروط المقرزة فى قانون الانتخاب الصادر فى هذا اليوم ومن ينفصل منهم من عضوية مجلس المديرية عند تجديد الانتخاب بالقرعة فى منتهى الثلاث سنوات ينفصل أيضا عن مجلس شورى القوانين وينتخب مجلس المديرية أحد أعضائه بدلا عنه .

واحد وكيلى مجلس شورى القوانين المعينين بأمرنا هـذا يكون من الاعضاء المندوبين

المادة الثالثة الثلاثون — يعين رئيس مجلس شورى القوانين العمال اللازمين لتأدية الاشغال .

الباب السادس

فى الجمعية العمومية

المادة الرابعة والثلاثون — لايجوز ربط أموال جديدة أو رسوم على منقولات أو عقارات أو عوائد شخصية فى القطر المصرى الا بعد مباحثة الجمعية العمومية فى ذلك واقرارها عليه

المادة الخامسة والثلاثون ـ تستشار الجمعية العمومية عما يأتى:

أولا — عن كل سلطة عمومية

ثانيا — عن انشاء أو ابطال اى ترعة وأى خط من خطوط السكة الحديد ماراً أيهما فى جملة مديريات ؛

ثالثا — عن فرز عموم اطيان القطر لتقدير درجات أموالها .

وعلى الحكومة أن تخطر الجمعية العمومية بالاسباب التى دعتها لعدم التعويل

لى ماأيدته جملة من الآراء ولكن لايترتب على تبليغ هذه الاسباب لها جواز المناقشة فيها .

المادة السادسة والثلاثون — للجمعية العمومية أن تبدى رأيها فى المسائل والمشروعات التى تبعثها اليها الحكومة للبحث فيها ولها أيضا أن تبدى آراءها ورغباتها من بادئ نفسها فى سائر المواد المتعلقة بالثروة العمومية أو الامور الادارية أو المالية وعلى الحكومة اذا لم تعول على هذه الآراء أو الرغبات أن تخطر الجمعية العمومية بالاسباب التى دعتها لعدم التعول عليها انما لايترتب على الاخطار بهذه الاسباب جواز المناقشة فيها .

المادة السابعة والثلاثون — كل قرار تصدره الجمعية العمومية ويكون خارجا عن الحدود المقررة فى أمرنا هذا يكون باطلا وغير معمول به

المادة الثامنة والثلاثون - لايجوز لأحد الحضور فى جلسات الجمعية العمومية مالم يكن من أعضائها

المادة التاسعة والثلاثون — تعقد الجمعية العمومية مرة بالاقل كل سنتين بأمر يصدر منا ولنا فضها وتعتين ميعاد انعقادها التالى ولنا أيضا حلها :

وفى حالة انحلالها يكون اجراء الانتخابات الجديدة فى مسافة ستة ٦ أشهر .

الباب السابع

فى تشكيل الجمعية العمومية

المادة الاربعون — تشكل الجمعية العمومية :

أولا — من النظار

ثانيا — من رئيس ووكيلى وأعضاء مجلس شورى القوانين

ثالثا — من الاعيان المندوبين

(المادة الحادية والاربعون)

يكون عدد الاعيان المندوبين ستة وأربعين على الوجه الآتى :

عدد

٤	من المحروسة		
٣	« اسكندرية		
١	« دمياط		
١	« رشيد		
١	« السويس وبور سعيد		
١	« العريش والاسماعيلية		
٤	« مديرية الغربية منهم واحد لبندر طنطا		
٣	« مديرية المنوفية		
٣	«	«	الدقهلية منهم واحد لبندر المنصورة
٣	«	«	الشرقية
٣	«	«	البحيرة
٢	«	«	القليوبية
٢	«	«	الجيزة
٢	«	«	بنى سويف
٢	«	«	الفيوم
٢	«	«	المنيا
٣	«	«	أسيوط منهم واحد لبندر اسيوط

عدد	من	مديرية
٢	«	« جرجا
٢	«	« اسنا
٢	«	« قنا

المادة الثانية والاربعون — مدة توظف الأعيان المندوبين هي ست سنوات ويجوز اعادة انتخابهم على الدوام وتعطى لهم مصاريف انتقال .

ويكون انتخابهم بالكيفية والشروط المقررة فى قانون الانتخاب الصادر فى هذا اليوم ولا يجوز انتخاب أحد لأن يكون من الأعيان المندوبين مالم يكن بالغا من العمر ثلاثين سنة كاملة فأكثر عارفا القراءة والكتابة مؤديا منذ خمس سنوات بالاقل فى المدينة أو المديرية النائب عنها ويركو أو مالا مقررا على عقار أو أطيان قدره ألفا قرش سنويا مندرجا اسمه منذ خمس سنوات بالأقل فى دفتر الانتخاب (يراجع الامر العالى الصادر فى ٢٩ سبتمبر سنة ١٨٨٣ و ٢٧ ذوا القعده سنة ١٣٠٠)

المادة الثالثة والاربعون — رئيس مجلس شورى القوانين هو نفسه رئيس الجمعية العمومية

المادة الرابعة والاربعون — محاضر جلسات الجمعية العمومية يصير تحريرها تحت ملاحظة رئيس هذه الجمعية بمعرفة كتاب مجلس شورى القوانين

المادة الخامسة والاربعون — على الاعيان المندوبين أن يحلفوا فى أول جلسة تعقد وقبل مباشرتهم وظائفهم ويمين الصداقة لنا والطاعة لقوانين القطر

الباب الثامن

فى مجلس شورى الحكومة

المادة السادسة والاربعون — تبين كيفية تشكيل مجلس شورى الحكومة ووظائفه فى أمر يصدر منا فيما بعد

الباب التاسع
أحكام وقتية

المادة السابعة والاربعون — تنفذ أحكام المواد الثامنة عشرة والرابعة والثلاثين والخامسة والثلاثين من أمرنا هذا من أول مرة يجتمع فيها مجلس شورى القوانين

الباب العاشر
أحكام عمومية

المادة الثامنة والاربعون — لا يجوز لمجالس المديريات ولا لمجلس شورى القوانين ولا للجمعيه العمومية أن تتداول فى أمر الا اذا كان حاضرا فى كل مجلس منها ثلثا أعضائه بالاقل غير محسوب من ضمنهم الاعضاء الغائبون باجازة قانونيةوتصدر القرارات بأغلبية الآراء فيما عدا الاحوال المقرر فيها وجوب اتحاد آراء ثلثى الاعضاء واذا تساوت الآراء فرأى الرئيس مرجح ولا يجوز لاحد من الاعضاء أن يستنيب عنه غيره فى ابداء رأيه

المادة التاسعة والاربعون اذا خلا محل الأعضاء فى أحد مجالس المديريات أو فى مجلس شورى القوانين أوفى الجمعية العمومة يشرع فى انتخاب بدل له فى خلال شهر واحد لا أكثر ولا تستمر مدة توظف العضو الجديد الا لحين تجديد الانتخابات العمومية

المادة الخمسون — مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية يحرر كل منهما لائحته الداخلية وأما لائحة مجالس المديريات الداخلية فتتقرر بأمر يصدر منا فيما بعد

المادة الحادية والخمسون — لا يسرى قانون أو أمر منا (ديكرتو) مايوقع

عليه رئيس مجلس النظار والناظر الذى يختص بنظارته ذلك القانون أو الأمر

المادة الثانية والخمسون — كل خلاف يحدث فى تأويل معنى أحد أحكام أمرنا هذا يناط فصله فصلا قطعيا بلجنة مخصوصة تؤلف من ناظرين من نظار الدواوين يكون أحدهما ناظر الحقانية وله الرئاسة ومن اثنين من أعضاء مجلس شورى القوانين ومن ثلاثة من أعضاء محكمة استئناف القاهرة .

المادة الثالثة والخمسون كل ما كان مخالفا لأمرنا هذا من أحكام القوانين والاوامر واللوائح والعادات يكون لاغيا وغير معمول به .

المادة الرابعة والخمسون — على نظار دواوين حكومتنا تنفيذ أمرنا هـذا كل منهم فيما يخصه ويصير نشره بالكيفية المعتادة وتعليقه فى المدن وفى بنادره وبلاد الوجهين القبلى والبحرى

صدر بسراى عابدين فى ٢٤ جمادى الثانية سنة ١٣٠٠ (أول مايو سنة ١٨٨٣)

محمد توفيق

بأمر الحضرة الفخيمة الخديوية

ناظر الداخلية	رئيس مجلس النظار وناظر الخارجية	
اسماعيل أيوب	شريف	
ناظر المالية	ناظر الحربية والبحرية	ناظر الاشغال العمومية
حيدر	عمر لطفى	على مبارك
ناظر الحقانية	ناظر المعارف العمومية	ناظر الاوقاف
فخرى	خيرى	محمد زكى

قانون الانتخاب

الصادر فى ٢٤ جمادى الثانية سنة ١٣٠٠

(أول مايو سنة ١٨٨٣)

والمعدل بالأمر العالى الصادر فى ١١ يونيو سنة ١٩٠٠

الباب الاول

فيمن لهم حق الانتخاب وفى انتخاب المندوبين للانتخاب

مادة ١ — لكل مصرى من رعية الحكومة المحلية بالغ من العمر عشرين سنة كاملة حق الانتخاب بشرط أن لا يكون فى حال من الأحوال المانعة من حق الانتخاب المبينة فى المادة السادسة أما رجال العسكرية الذين تحت السلاح فليس لهم حق الانتخاب

مادة ٢ — على كل منتخب (بكسر الخاء) أن يعطى رأيه بنفسه فى دائرة الانتخاب الكائن فيها موطنه السياسى والموطن السياسى لكل منتخب (بكسر الخاء) هو محل توطنه الذى يجرى فيه مباشره حقوقه المدنية ويجوز له نقل موطنه السياسى لدائرة انتخاب أخرى بشرط أن يعلن بذلك كلا من مدير الجهة الموجود بها موطنه السياسى الحالى ومدير الجهة التى يرغب نقله اليها

مادة ٣ — المنتخبون (بكسر الخاء) المعينون فى وظائف أميرية لهم أن يعطوا آراءهم فى دائرة انتخاب الجهة الموظفين فيها

مادة ٤ — لايجوز لاحد من المنتخبين (بكسر الخاء) أن يعطي رأيه فى الانتخاب أكثر من مرة ،

مادة ٥ — فى الخمسة عشر يوما التالية لتاريخ صدور أمرنا هذا يحرر دفتر الانتخاب على نسختين بمعرفة مشايخ كل بندر أو بلد من بنادر وبلاد الوجه البحرى والوجه القبلى ويكون تحريره على ترتيب حروف الهجاء

أما فى كل ثمن من أثمان القاهرة وكل قسم من أقسام ثغر الاسكندرية وكل مدينة من مدن رشيد ودمياط وبور سعيد والسويس والاسماعيلية والعريش فيكون تحرير دفتر الانتخاب بمعرفة لجنة تؤلف فى القاهرة والاسكندرية من مأمور الثمن أو مأمور القسم بصفة رئيس ومن شيخ الثمن أو شيخ القسم ومن مشايخ الحوارى وتؤلف فى كل مدينة من المدن الاخر من مندوب يعينه المحافظ ويكون رئيسا للجنة ومن أربعة من أعيان المداينة ذوى الاملاك يختارهم المحافظ أيضا

ويشتمل دفتر الانتخاب على جميع المنتخبين (بكسر الخاء) المتوطنين أو الساكنين فى وقت تحريره ضمن دائرة الانتخاب المحرر عنها ذلك الدفتر

مادة ٦ — (معدلة بالامر العالى الصادر فى ١١ يونيو سنة ١٩٠٠)

لاتدرج أسماء الآتى بيانهم فى دفاتر الانتخاب :

أولا — المحكوم عليهم بالاشغال الشاقة أو بالسجن أو بالنفى أو بحرمانهم من حقوقهم الوطنية أو بالاقامة فى جهة معينة والمحكوم عليهم بسبب السرقة أو النصب أو الخيانة أو التزوير أو انتهاك حرمة الآداب أو الرشوة

ثانيا — المعزولون من وظائفهم الاميرية بمقتضى أحكام قضائية لاختلاسهم الاموال الاميرية أو لاستخدامهم سلطتهم لقضاء مصالحهم الخصوصية اضرارا بالمنفعة العمومية أو لقبولهم الرشوة أو لتعديهم على الغير لمنعه من ممارسة حقوقه السياسية

ثالثا — المحكوم باشهار افلاسهم والمحجوز عليهم

المادة السادسة [١] — لاتدرج أسماء الآتى بيانهم فى دفاتر الانتخاب :

---

(١) المادة السادسة المذكورة تعدلت من الأمر الصالح الصادر فى ١١ يونية سنة ٩ (١٣ صفر سنة ١٣١٨)

أولا ـ المحكوم عليهم بالاشغال الشاقة أو بالسجن أو بالنفى أو بحرمانهم من حقوقهم السياسية أو بالاقامة فى جهة معينة والمحكوم عليهم أيضا لارتكاب سرقة أو احتيال أو خيانة أو انتهاك حرمة الآداب .

ثانيا ـ المطرودون من وظائفهم الميرية بمقتضى أحكام قضائية لتقصيرهم فى أداء واجبات وظائفهم أو لاختلاسهم مال الميرى أو بقبولهم الرشوة أو لتعديهم على أحد المصريين لمنعه من استيفاء حقوق السياسة .

ثالثا ـ المحكوم عليهم بالافلاس والمحجور عليهم .

المادة السابعة — يعلق دفتر الانتخاب فى كل بندر وفى كل بلد وفى مركز المديرية .

أما فى مدينتى القاهرة والاسكندرية فيعلق دفتر الانتخاب فى مكتب كل ثمن أو قسم وفى ديوان الضبطية ويعلق فى مدن رشيد ودمياط وبورسعيد والسويس والاسماعلية والعريش فى ديوان المحافظة .

ويكون تعليق الدفتر المذكور فى كل سنة من أول يناير الى غايته

المادة الثامنة — اذا ترآى لأى مصرى انه أهمل درج اسمه فى دفتر الانتخاب فله أن يطلب درجه كما انه لكل منتخب (بكسر الخاء) مدرج اسمه فى دفتر الانتخاب أن يطلب درج اسم كل مصرى لم يدرج اسمه غدرا أو رفع اسم كل شخص درج اسمه بدون حق .

وتقدم هذه المطلبات فى كل سنة من أول فبراير لغاية ١٥ منه فى المديريات الى مدير الجهة وفى مدينتى القاهرة والاسكندرية الى مأمور الضبطية وفى باقى المدن المبينة فى المادة الخامسة الى المحافظ .

ويجعل فى كل مديرية دفتر تقيد الطلبات المذكورة حسب تواريخ ورودها ويعطى بها وصولات لاربابها

وكل منتخب (بكسر الخاء) صارت المعارضة فى درج اسمه بدفتر الانتخاب

يصير اعلانه بذلك بمعرفة اللجنة المنوه عنها فى المادة الآتية بدون مصاريف وله أن يبدى ملحوظات فى ذلك

المادة التاسعة - تحال الطلبات المذكورة على لجنة تؤلف فى المديريات من المدير بصفة رئيس ومن عضوين من مجلس المديرية ينتخبان بالقرعة السرية وفى مدينتى القاهرة والاسكندرية من مأمور الضبطية بصفة رئيس ومن اثنين من أعضاء المحكمة الابتدائية فى كل منهما وفى المدن المبينة فى المادة الخامسة من المحافظ بصفة رئيس ومن اثنين بين أعيان المدينة ذوى الاملاك يختاران من ضمن المنتخبين (بكسر الخاء) المندرجة أسماؤهم فى دفتر الانتخاب .

وتحكم كل لجنة فى لطلبات التى يعرض عليها من ١٥ فبراير الى ١٥ مارس من كل سنة والقرارات التى تصدرها اللجان المذكورة بأغلبية الآراء تعلن لأربابها كتابة فى محلات اقامتهم بدون مصاريف بمعرفة جهات الادارة فى الثلاثة أيام التالية لصدورها

واذا لم تحكم احدى اللجان فى أحد الطلبات المحالة عليها أو أبت ذلك فيعتبر هذا رفضا للطلب المذكور .

ويجوز لأرباب الطلبات أن يستأنفوا قرارات اللجان أمام محكمة الاستئناف المقيمين فى دائرة اختصاصها فى الثمانية أيام التالية لتاريخ اعلانهم بها .

أما فى حالة عدم صدور قرار من احدى اللجان أو ابائها الحكم فى الطلب فيضاف على هذا الميعاد ثلاثة أيام ويسرى من تاريخ ١٥ مارس ويسرى مفعول قرارات اللجان لحين ماتصدر محكمة الاستئناف حكمها بدون مصاريف بعد سماع أقوال النائب العمومى عن الحضرة الخديوية .

المادة العاشرة — يبعث بصورة من دفاتر الانتخاب مختوم عليها من الذين حرروها سواء كانوا مشايخ أو لجانا وبالمحضر المثبت استيفاء اجراآت النشر فى اليوم نفسه الى مدير الجهة عن المديريات أو الى مأمور الضبطية عن مدينتى القاهرة والاسكندرية أو الى المحافظ عن باقى المدن المبينة فى المادة الخامسة للتوقيع عليها

منهم وتكون تلك الدفاتر مستديمة ولا يجوز اجراء تبديل فيها الا فى وقت تعديلها السنوى المنوه عنه فى المواد السالفة وعلى المدير أو مأمور الضبطية أو المحافظ تصحيح تلك الدفاتر طبقا لقرارات اللجنة أولا لأحكام محكمة الاستئناف والتوقيع على تلك التصحيحات .

وصورة أخرى من تلك الدفاتر تحفظ بطرف المشايخ أو اللجان بعد أن يصححوها حسب التصحيحات التى يعلنهم بها المدير أو مأمور الضبطية أو المحافظ .

المادة الحادية عشرة – عند تعديل الدفاتر فى كل سنة يضاف عليها بمعرفة المشايخ أو اللجان اسماء المصريين الذين يتحقق لهم انهم حازوا الصفات المطلوبة قانونا ويحذف منها أولا اسماء من توفوا ثانيا اسماء من فقدوا الصفات المطلوبة .

المادة الثانية عشرة – لايجوز لأحد الاشتراك فى الانتخاب مالم يكن اسمه مندرجا فى دفتر الانتخاب .

المادة الثالثة عشرة – ينتخب (بفتح الخاء) من كل ثمن من اثمان القاهرة ومن كل قسم من أقسام الاسكندرية ومن كل مدينة من المدن المبينة فى المادة الخامسة ومن كل بندر أو بلد من بنادر وبلاد الوجه البحرى والوجه القبلى مندوب للانتخاب ووظائفه هى المقررة فى المواد الآتية .

المادة الرابعة عشرة – يكون انتخاب المندوبين فى اليوم والساعة والمحل المعينة فى أمر اجتماع المنتخبين (بالكسر) بدون التفات لعدد الآراء التى اعطيت ويكون الانتخاب بأغلبية الآراء أغلبية نسبية ويناط أمر ملاحظة الانتخاب بلجنة تؤلف من خمسة منتخبين (بالكسر) ذوى معرفة بالقراءة والكتابة يختارهم المنتخبون (بالكسر) الحاضرون واعضاء هذه اللجنة ينتخبون أحدهم رئيسا لهم

وتتعين شروط الانتخابات وكيفية اجرائها بمنشور يصدر من ناظر الداخلية كل مرة يصير الشروع فى الانتخابات انما ينبغى فى ذلك اتباع ما نص فى الباب الآتى ويجوز دائما لناظر الداخلية ان يعين فى اللجنة المذكورة نائبا عنه يكون لمرأى

معدود ويتخذ الناظر المشار اليه الاحتياطات اللازمة لملاحظة حرية اعطاء الآراء وضبط عملية الانتخاب .

المادة الخامسة عشرة — على المديرين ومأمورى الضبطيات والمحافظين أن يتحروا صحة اجراء انتخاب المندوبين فى دوائرهم واذا تراآى لهم لزوم اعادة الانتخاب فعليهم أن يأمروا بذلك حالا مع ذكر الأسباب التى انبنى عليها إلغاء الانتخاب الأول .

المادة السادسة عشرة — عند صدور الأمر أو المنشور المنصوص عنه فى المادة الآتية يجب على المديرين ومأمور الضبطيات والمحافظين أن يعطوا الى كل واحد من المندوبين للانتخاب تذكرة اعتماد موضحا فيها اسم ومحل اقامة كل منهم وذكر محل ويوم وساعة انتخاب اعضاء مجالس المديريات وبمقتضى هذه التذكرة التى تقوم مقام استدعائه للحضور يحق له الدخول الى المحل الذى سيتم فيه انتخاب أعضاء مجالس المديريات .

الباب الثانى

فى انتخاب أعضاء مجالس المديريات

المادة السابعة عشرة — يكون انتخاب أعضاء مجالس المديريات بمعرفة المنتخبين (بالكسر) المندوبين وهؤلاء يدعون لهذا الغرض الى مراكز المديريات قبل الانتخاب بثمانية أيام بالأقل .

ويكون اجتماعهم لاجراء الانتخابات العمومية بمقتضى أمر منا وللانتخابات التكميلية بمقتضى منشور يصدر من ناظر الداخلية ويؤدى أعضاء مجالس المديريات وظائفهم بلا مقابل .

المادة الثامنة عشرة — لا يجوز للمنتخبين (بالكسر) المندوبين الاشتغال بأمور خلاف انتخاب أعضاء مجالس المديريات وهم ممنوعون من كل مناقشة

ومداولة ولا يجوز لخلافهم الحضور فى جمعية الانتخاب ولا لهم الحضور فيها حاملين السلاح

المادة التاسعة عشرة — تناط ادارة الانتخاب فى كل مديرية بلجنة انتخاب تؤلف بحضور المدير من خمسة أعضاء ثلاثة منهم ينتخبون من ضمن المندوبين وبمعرفتهم ويكونون من العارفين القراءة والكتابة ومن واحد من أعضاء المحكمة الابتدائية الكائنة بتلك المديرية فى دائرة اختصاصها ومن مندوب نائب عن ناظر الداخلية

ويتخذ الناظر المشار اليه الاحتياطات اللازمة لملاحظة حرية اعطاء الآراء وضبط عملية الانتخاب (١)

المادة العشرون — يبدأ بتأليف لجنة الانتخاب حسب المنصوص بالمادة السابقة فى اليوم والساعة والمحل المعينة للانتخاب مهما كان عدد المندوبين الحاضرين

وتختار اللجنة لها رئيسا وكاتبا من ضمن أعضائها وعلى الكاتب تحرير المحاضر وتلاوتها فى آخر الجلسة

المادة الحادية والعشرون - على رئيس اللجنة أن يذكر المندوبين المجتمعين بما نص فى المادتين الرابعة عشرة والخامسة عشرة من القانون النظامى عما يختص بالصفات اللازمة لجواز الانتخاب ويبين لهم كيفية عملية الانتخاب ويؤكد عليهم باعطاء رأيهم بالذمة غير قاصدين سوى المنفعة العمومية .

المادة الثانية والعشرون — المحافظة على نظام الجمعية منوطة برئيس لجنة الانتخاب فان لم يراع مانص فى المادة الثامنة عشرة من أمرنا هذا بكل دقة فعلى الرئيس أن ينبه بحفظ النظام فان لم يصغ اليه فله أن يفض الجلسة ويؤجلها الى ساعة أخرى وله أيضا ان لم يبق فى امكانه انفاذ القانون أن يستمد قوة عسكرية من المدير الذى يحق له دواما ملاحظة جمعيات الانتخاب والتداخل لحفظ الأمن العمومى متى لزم الحال

---

(١) يراجع الامر العالى الصادر فى ٢١ رمضان سنة ١٣١٩ (أول يناير سنة ١٩٠٢)

المادة الثالثة عشرون — على الرئيس أن يثبت ساعة افتتاح الانتخاب وساعة انفضاضه كل مرة يشرع فى عملية الانتخاب

المادة الرابعة والعشرون — ينبغى أن يكون حاضراً حال الانتخاب ثلاثة من أعضاء اللجنة على الأقل ويحسب الكاتب من هؤلاء الثلاثة وحضور الثلاثة مما واجب حال الانتخاب فان لم يوجد هذا العدد فالرئيس يستكمله من المنتخبين (بالكسر) الحاضرين وان غاب الرئيس فعلى من يعينه من الاعضاء أن يقوم مقامه وان غاب الكاتب مؤقتا فالرئيس يعين مكانه أحد أعضاء أو المنتخبين (بالكسر)

المادة الخامسة والعشرون — تكون أحكام اللجنة قطعية فى كافة المشاكل التى تحدث حال الانتخاب مع عدم الاخلال بما نص بالمادة الرابعة والاربعين من أمرنا هذا وعليها أن تبين مستندات الحكم وتكون مذاكراتها سرية ولكن رئيسها يتلو القرار علانية

المادة السادسة والعشرون — قرارات اللجنة تكون بأغلبية الآراء فاذا اتساوت فرأى الرئيس مرجح ويشار الى ذلك بالمحضر

المادة السابعة والعشرون — يشتمل محضر اللجنة على جميع الطلبات والقرارات ومع ذلك فان خلا عن ذكرهما فلا يعتبر ذلك سببا لابطال الانتخاب

المادة الثامنة والعشرون — يكون أخذ الآراء سراً من الساعة واحدة بعد طلوع الشمس الى قبل الغروب بساعة

المادة التاسعة والعشرون — اللجنة باعطاء آرائهم ثم ينادى أحدهم كلا من المندوبين باسمه حسب المندرج فى دفتر المديرية العمومى ويعطى كل مندوب رأيه عند المناداة باسمه وتعاد مناداة اسماء المندوبين الذين لم يعطوا آراءهم فى أول دفعة ومن لم يعط رأيه من المندوبين لافى الدفعة الاولى ولافى الثانية فلا يمنع من اعطائه الى آخر الوقت المعين لأخذ الآراء

المادة الثلاثون — على كل مندوب ينادى باسمه أن يقدم للجنة تذكرة الاعتماد التى بيده ويكون له آراء بمقدار عدد أعضاء مجلس المديرية المزمع انتخابهم وله أن

بحصر آراءه فى شخص واحد أو ان يخصصها على جملة اشخاص وان اضاع تذكرته فلا يمنع من اعطاء رأيه اذا عرفته اللجنة

المادة الحادية والثلاثون — المندوبون الذين يجهلون الكتابة يعطون آراءهم شفاها بحيث يقيد الكاتب آراءهم فى الدفتر قرين اسم كل منهم بملاحظة احد اعضاء اللجنة الذى يختاره المندوب والمذكور ان يعطى رأيه بحيث لا يسمعه غير الكاتب والعضو الذى يختاره

المادة الثانية والثلاثون — الآراء المعلقة على شرط باطلة وتتداول اللجنة قطعيا فى الحال فى صحة أو ابطال الانتخابات مع عدم الاخلال بما نص بالمادة الرابعة والاربعين من أمرنا هذا

المادة الثالثة والثلاثون — لا يمكث الانتخاب الا يوما واحداً انما اذا طرأت أحوال استثنائية منعت من الشروع فيه واستمراره أو نهوه فيمكن تأجيله الى اليوم التالى ويعلن المنتخبون (بالكسر) بذلك بالطريقة التى تقررها اللجنة

المادة الرابعة والثلاثون — متى تم أخذ آراء المندوبين الحاضرين يعلن الرئيس انهاء عملية الانتخاب ويوقع أعضاء اللجنة والمدير على دفتر الانتخاب ثم يؤخذ فى تحقق عدد الذين اعطوا آراءهم ويعلن رئيس الجلسة ذلك حالا للجمعية ثم تفرز الآراء ويعمل بذلك محضر يمضيه أعضاء اللجنة والمدير

المادة الخامسة والثلاثون — يكون تعيين الاعضاء بأغلبية نسبيه واذا تساوت الآراء بين شخصين فرئيس اللجنة يقرع بينهما

المادة السادسة والثلاثون — يعلن رئيس اللجنة أسماء الاعضاء الذين وقع الانتخاب ثم يمضى جميع أعضاء اللجنة قبل انفضاض الجلسة على محضر الانتخاب ويرسل هذا المحضر مباشرة مع كافة أوراق الانتخاب الى ناظر الداخليه فى خلال ثمانية أيام من تاريخ الجلسة وتحفظ نسخة منه مصدقا عليها من أعضاء اللجنة بمطابقتها للأصل بطرف مدير الجهة

المادة السابعة والثلاثون — يرسل ناظر الداخلية بدون تأخير الى كل من الاعضاء المنتخبين (بالفتح) شهادة بانتخابه

الباب الثالث

فى انتخاب الأعضاء المندوبين لمجلس شورى القوانين

المادة الثامنة والثلاثون — ينتخب المنتخبون (بالكسر) المندوبون عن أثمان القاهرة العضو المندوب عن هذه المدينة لمجلس شورى القوانين

وينتخب المنتخبون (بالكسر) المندوبون عن مدينة اسكندرية العضو المندوب للمجلس المذكور عنها وعن الست مدن الاخرى المبينة فى المادة الخامسة

ويكون اجراء الانتخاب فى ديوان ضبطية القاهرة عن هذه المدينة وفى ديوان ضبطية الاسكندرية عنها وعن باقى المدن

ويكون الانتخاب بأغلبية الآراء أغلبية نسبية

المادة التاسعة والثلاثون — ينتخب كل مجلس من مجالس المديريات الاربع عشرة بالقرعة السرية واحدا من أعضائه ليكون عضوا مندوبا فى مجلس شورى القوانين

ويكون الانتخاب بأغلبية الآراء أغلبية نسبية .

الباب الرابع

فى انتخاب الاعيان المندوبين للجمعية العمومية

المادة الاربعون ينتخب المنتخبون (الكسر) المندوبون عن أثمان القاهرة والمنتخبون (بالكسر) المندوبون عن أقسام الاسكندرية والمنتخبون (بالكسر) المندوبون عن أقسام الاسكندرية والمنتخبون (بالكسر) المندوبون عن باقى للدن المبنية فى المادة الخامسة عدد الاعيان المقرر فى القانون النظامى لكل منها

ليكونوا مندوبين عنها فى الجمعية العمومية ويكون اجراء الانتخاب عن مدينتى القاهرة والاسكندرية فى ديوان ضبطية كل منهما وعن مدينتى دمياط ورشيد فى ديوان محافظة كل منهما وعن السويس وبورسعيد فى ديوان محافظة السويس وعن العريش والاسماعيلية فى ديوان محافظة الاسماعيلية .

ويكون الانتخاب بأغلبية الآراء أغلبية نسبية .

المادة الحادية والاربعون — ينتخب المنتخبون (بالكسر) المندوبون عن الاربع عشرة مديرية الخمسة والثلاثين عضوا مندوبا للجمعية العمومية مع مراعاة العدد المقرر فى القانون النظامى لكل مديرية .

ويحصل الانتخاب بالكيفية والشروط المقررة فى هذا القانون لانتخاب أعضاء مجالس المديريات .

ويكون الانتخاب بأغلبية الآراء اغلبية نسبية .

الباب الخامس
أحكام وقتية

المادة الثانية والاربعون — أحكام المواد السابعة والثامنة والتاسعة من أمرنا هذا تعدل فى الانتخاب الأول كما يأتى : —

أولا — يعلق دفتر الانتخاب فى كل بلد وفى مراكز المديريات مدة الخمسة عشر يوما التالية للخمسة عشر يوما المحددة فى المادة الخامسة لتحرير دفاتر الانتخاب.

ثانياً — يجوز تقديم الطلبات فى الثمانية أيام التالية للخمسة عشر يوما المحددة لتعليق دفاتر الانتخاب .

ثالثاً — يحكم فى هذه الطلبات فى الثمانية أيام التالية للثمانية أيام المحددة لتقديمها .

رابعاً — اللجنة المنوه عنها فى المادة التاسعة تؤلف فى الانتخاب الأول من المندوبين المنتخبين (بالفتح) ومن مأمور الضبطية أو المحافظ أو مدير الجهة بصفة رئيس ومن اثنين من أعضاء المحكمة الابتدائية الكائنة جهة الانتخاب فى دائرة اختصاصها .

خامساً — الميعاد المضاف عليه ثلاثة أيام المنصوص عنه فى المادة التاسعة للاستئناف فى حالة عدم صدور قرار من احدى اللجان أو اباْبها الحكم فى الطلب يبتدأ من اليوم التالى للثمانية أيام المحددة لنظر الطلبات والحكم فيها .

المادة الثالثة والأربعون — المدة المقررة فى المادتين الرابعة عشرة والثانية والاربعين من القانون النظامى لدرج الاسماء فى دفاتر الانتخاب لاتراعى فى الانتخابين العمومين الأولين المختصين بأعضاء مجالس المديريات ولا فى انتخاباتهم التكميلية ولا تراعى أيضا فى الانتخاب العمومى الأول المختص بالاعيان المندوبين ولا فى انتخابهم التكميلية

الباب السادس
أحكام عمومية

المادة الرابعة والاربعون [1] — كل طعن فى صحة الانتخابات يقدم فى الثمانية أيام لرئيس المجلس المختص به والرئيس بعد أن يعلم به أعضاء المجلس يرسله فى الثمانية أيام التالية الى رئيس احدى المحاكم الآتى ذكرها

فالمطاعنات المتعلقة بصحة انتخاب أحد أعضاء مجلس شورى القوانين أو الجمعية العمومية تحال على محكمة استئناف القاهرة لتحكم فيها حكما باتا بدون مصاريف بعد سماع أقوال النائب العمومى عن الحضرة الخديوية .

والمطاعنات المتعلقة بصحة انتخاب أحد أعضاء مجالس المديريات تحال على المحكمة الابتدائية الكائن فى دائرتها مجلس المديرية ليحكم فيها حكما باتا بدون مصاريف بعد سماع أقوال النائب العمومى عن الحضرة الخديوية .

المادة الخامسة والاربعون كل ما كان مخالفا لأمرنا هذا من أحكام القوانين والأوامر واللوائح والعادات يكون لاغيا وغير معمول به .

المادة السادسة والاربعون — على ناظر داخلية حكومتنا تنفيذ هذا القانون

---

(١) عدلت المادة الرابعة والاربعون المذكورة ضمن الامر العالى الصادر فى ١١ يونيه سنة ١٩٠٠ (١٣ صفر سنة ١٣١٨) الواردة صورته فى ذيل هذه المجموعة .

ويصير نشره بالكيفية المعتادة وتعليقه فى جميع مدن وبنادر وبلاد القطر المصرى

صدر بسراى عابدين فى ٢٤ جمادى الثانية سنة ١٣٠٠ (أول مايو سنة ١٨٨٣)

محمد توفيق

بأمر الحضرة الفخيمة الخديوية

رئيس مجلس النظار　　　ناظر الداخلية

شريف　　　اسماعيل أيوب

صورة أمر عال

نحن خديو مصر

بعد الاطلاع على القانون النظامى وعلى قانون الانتخاب الصادرين فى أول مايو سنة ١٨٨٣ .

وحيث أنه يقتضى استيفاء النصوص الواردة فى هذين القانونين عن الاعضاء الذين يصبحون غير أهل لوجودهم فى الجمعية العمومية وفى مجلس شورى القوانين وفى مجالس المديريات

فبناء على ما عرضة علينا ناظر الداخلية وموافقة رأى مجلس النظار وبعد أخذ رأى مجلس شورى القوانين

أمرنا بما هو آت

المادة الاولى — عدلت المادة السادسة من قانون الانتخاب كما يأتى

لاتدرج أسماء الآتى بيانهم فى دفاتر الانتخاب

أولا — المحكوم عليهم بالاشغال الشاقة أو بالسجن أو بالنفى أو بحرمانهم من حقوقهم الوطنية أو بالاقامة فى جهة معينة والمحكوم عليهم بسبب السرقة أو النصب أو الخيانة أو التزوير أو انتهاك حرمة الاداب أو الرشوة

ثانيا — المعزولون من وظائفهم الاميرية بمقتضى أحكام قضائية لاختلاسهم الاموال الاميرية أو لاستخدامهم سلطتهم لقضاء مصالحهم الخصوصية اضرارا بالمنفعة

ءمومية أو لقبولهم الرشوة أو لتعديهم على الغير لمنعه من ممارسة حقوقه السياسية

ثالثا — المحكوم باشهار افلاسهم والمحجور عليهم

المادة الثانية — عدلت المادة الرابعة والاربعون من قانون الانتخاب السالف ذكره كما يأتى : كل طعن فى صحة الانتخاب يجب تقديمه من نظارة الداخلية أو من صاحب الشأن فى ظرف ثمانية أيام الى رئيس مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية ان كان العضو منتخبا لاحدهما والى المدير ان كان العضو منتخبا لمجلس المديرية فاذا لم يظهر عدم الاهلية الا بعد مضى الميعاد المذكور فلا يبتدئ الميعاد الا من تاريخ العلم بذلك وعلى الرئيس أو المدير بحسب الاحوال ان يرسله فى الثمانية أيام التالية الى رئيس محكمة الاستئناف أو المحكمة الابتدائية الآتى بيانها وعليه أيضا ان يخبر الهيئة بذلك عند التئامها

فالطعن فى صحة انتخاب أحد الاعضاء لمجلس شورى القوانين أو الجمعية العمومية يحال على محكمة استئناف القاهرة لتحكم فيه بعد سماع أقوال النيابة العمومية حكما قطعيا بغير مصاريف

واما الطعن فى صحة انتخاب أحد الاعضاء لمجالس المديريات فيحال على المحكمة الابتدائية والكائن فى دائرتها مجلس المديرية لتحكم فيه بعد سماع اقوال النيابة العمومية حكما قطعيا بغير مصاريف

واذا طرأ على أحد الاعضاء أثناء نيابته ما يوجب عدم أهليته فيسقط من العضوية بقوة القانون ويأمر ناظر الداخلية بعد اطلاعه على الحكم النهائى الصادر على العضو المذكور باجراء انتخاب جديد للمحل الخالى حسب المدون فى المادة التاسعة والاربعين من القانون النظامى

المادة الثالثة — على ناظر الداخلية تنفيذ أمرنا هذا

صدر بالقاهرة فى ١٢ صفر سنة ١٣١٨ (١١ يونيه سنة ١٩٠٠)

رئيس مجلس النظار وناظر الداخلية	بالنيابة عن الحضره الخديوية
(مصطفى فهمى)	وبناء على امرنا العالى الرقيم أول يونيه سنة ١٩٠٠
	(مصطفى فهمى)

صورة أمر عال

نحو خديو مصر

بعد الاطلاع على المادة الخامسة عشرة من القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٢ وبناء على ما عرضه علينا ناظر الداخلية وموافقة رأى مجلس النظار وبعد اخذ رأى مجلس شورى القوانين

أمرنا بما هو آت

المادة الاولى — عمد ومشايخ البلاد لا يعتبرون من موظفى الحكومة فيما يتعلق بالحكم المدون فى المادة الخامسة عشرة من القانون المشار اليه

المادة الثانية — كل عمدة أو شيخ بلد يقبل وظيفة عضو فى مجلس شورى القوانين أو فى الجمعية العمومية يعتبر مستعفيا

المادة الثالثة — على ناظر الداخلية تنفيذ هذا القانون الذى يسرى مفعوله ابتداء من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية

صدر بسراى المنتزه فى ٦ شوال سنة ١٣٢٢ (١٣ ديسمبر سنة ١٩٠٤)

عباس حلمى

بأمر الحضرة الخديوية

رئيس مجلس النظار وناظر الداخلية

(مصطفى فهمى)

من رئاسة مجلس النظار

قد عقد فى يوم الخميس ١٥ اكتوبر سنة ١٨٨٥ جلسة اللجنة التى شكلت بمقتضى المادة ٥٢ من القانون النظامى لتأويل المادة (٣٤) من القانون المذكور وحضر فى تلك الجلسة كل من صاحب الدولة ناظر الحقانية بصفة رئيس وصاحب السعادة عبد الرحمن رشدى ناظر الاشغال العمومية وسعادة سليمان باشا أباظه أحد أعضاء مجلس شورى القوانين وحضرة عبد الرحيم بك حمادى من أعضاء

ذلك المجلس أيضا وحضرات بليغ بك وباسيلي بك تادرس وابراهيم بك زكى من أعضاء محكمة الاستئناف الاهلية بمصر وحضر أيضا سعادة كحيل باشا فكلفه دولة الرئيس بأن يعرض على اللجنة المسألة التى شكلت من أجلها فقال

ان ادارة الصحة العمومية حضرت مشروع تعريفة للرسوم الصحية وأرسل ذلك المشروع بمجلس شورى القوانين لابداء رأيه فيه فاعيد منه لمارأه من لزوم تقديمه للجمعية العمومية بسبب اشتماله على احداث بعض رسوم و يادة فى البعض الآخر مع ان هذه الرسوم شبيهة من هذه الحيثية بالرسوم القضائية المحاكم الاهلية التى لم يمتنع المجلس مع ذلك عن النظر فى تعريفها وابداء رأيه فيها وفضلا عما ذكر فقد تقرر قبل الآن من اللجنة التى شكلت للفصل فى الاختلاف الذى وقع بين المجلس وبين الحكومة بشأن عوائد الدخان ان الأول مختص بالنظر فيها دون الجمعية العمومية وهى شبيهة أيضا بالرسوم الصحية المحرر عنها المشروع

فقال سعادة سليمان باشا أباظه من جهة رسوم المحاكم فقد أبدى المجلس الاسباب التى بعثته على النظر فيها بطريق الاستثناء ومن جهة عوائد الدخان فأولت فى الواقع بسببها المادة (٣٤) من القانون النظامى بما يفيد اختصاص المجلس بالنظر فيها ولكن هذا التأويل كان قاصرا عليها بحيث لايتناول غيرها

فقال سعادة عبد الرحمن رشدى باشا ان التأويل السابق كان بالفعل قاصرا على مايتعلق بعوائد الدخان ولكن بمراعاته يسهل علينا حل المسألة التى نحن بصددها فان اللجنة السابقة قر رأيها على اعتبار نص القانون النظامى باللغة العربية ونصه باللغة الفرنساوية وبذلك نتوصل الى معرفة حقيقة المراد

دولة الرئيس قال إنه لاشك فى لزوم مراعاة هذه القاعدة التى تقررت وبدونها لا يتيسر الوصول الى استنباط المعنى المراد من الفاظ القانون

فقال سعادة سليمان باشا أباظه حيث أن اللجنة الاولى قررت وجوب مراعاة النصين فلا بد من الاجراء على هـذا الوجه انما بدلا من تشكيل لجنة للتأويل فى كل حالة يحصل فيها اختلاف بين هيئة الحكومة وبين مجلس شورى القوانين

يرى لزوم حل المسائل بصورة قطعية تنطبق على جميع الاحوال التى تدخل تحت حكم المادة (٣٤) ولذلك طلب سعادته أن يترجم النص الفرنساوى بغاية الدقة لتتأمل فيه اللجنة وتقرر ماتراه

وقد وافقه على هذا الرأى باقى حضرات الاعضاء وبناء على ذلك تقرر تحضير ترجمة صحيحة للمادة (٣٤) من النص الفرنساوى وعرضها على اللجنة فى جلسة تعقد فيما بعد ما؟

الامضاء

(نوبار)

من رئاسة مجلس النظار

عقدت فى يوم الاربعاء ٢٣ ديسمبر سنة ١٨٨٥ جلسة اللجنة التى شكلت بمقتضى المادة ٢٥ من القانون النظامى لتأويل المادة ٣٤ من القانون المذكور وحضر فى تلك الجلسة كل من صاحب الدولة ناظر الحقانية بصفة رئيس وصاحبى السعادة عبد الرحمن رشدى باشا ناظر الأشغال العمومية وسليمان باشا أباظه من أعضاء مجلس شورى القوانين وحضرة عبدالرحيم بك حمادى أعضاء ذلك المجلس أيضا وحضرات بليغ بك وباسيلى بك تادرس وابراهيم بك زكى من أعضاء محكمة الاستئناف الاهلية بمصر

وحضر أيضا سعادة كحيل باشا

وتلى محضر الجلسة السابقة وصدق عليه

وبناء على ماتقرر فى تلك الجلسة تلى تعريب نص المادة ٣٤ من القانون النظامى باللغة الفرنسية وهو كالآتى :

كل أموال أو رسوم جديدة سواء كانت على أشخاص معينين أو على عقارات أو أعيان معينة بالذات لايجوز تقريرها فى القطر المصرى الا بعد مباحثة الجمعية العمومية فيها واقرارها عليها

فقال حضرة بليغ بك انه موافق على صحة هذه الترجمة فيما يتعلق بالعقارات

والأشخاص فان وصفها بمعينة يخرج العوائد الغير مقررة وأمافيما يتعلق بالاعيان فيرى أن وصفها بذلك ربما لايخرج العوائد المذكورة .

فأجاب سعادة كحيل باشا بأنه لامحل للبس ولا الابهام فانه لم يكتف بأن يقال الاعيان المعينة بل اشترط أن تكون معينة بالذات فاكتفى بذلك حضرة بليغ بك وقال هل المراد الاكتفاء بحل المسألة من حيث تعيين خصائص الجمعية العمومية وخصائص مجلس شورى القوانين بطريقة عامة باعتبار الترجمة التى تليت الآن أم المقصود الفصل أيضا فى الخلاف الذى وقع بشأن مشروع الرسوم الصحية وترتب عليه تشكيل هذه اللجنة

فأجاب دولة الرئيس انه من الضرورى حل المسألة بصورة عامة والفصل فى مسألة العوائد الصحية بطريق الاستنتاج حيث انها كانت الداعى لتشكيل هذه اللجنة

فقال حضرة بليغ بك انه لايتسنى لنا الحكم بأن النظر فى كافة الرسوم التى اشتمل عليها ذلك المشروع من خصائص مجلس شورى القوانين إذ يحتمل ان يكون بعضها من خصائص الجمعية العمومية بالتطبيق للترجمة التى عملت الآن للمادة ٢٤

فقال دولة الرئيس انه اذا وجد من ضمن تلك الرسوم ماهو مقرر على عين معينة بالذات أو شخص معين بالذات فيحذف بالضرورة من المشروع ولا يربط الا بعد على الجمعية العمومية وقرارها عليه

ثم قال سعادة كحيل باشا انه لزيادة الايضاح والبيان يحسن ألا يذكر فى محضر الجلسه الا المراد من العوائد على الأعيان المعينة بالذات ما يحرر عنه جداول قبل حلول السنه ويعلم مقداره فوافقت اللجنه على ذكر ذلك فى المحضر ثم تداولت وقررت باجماع الآراء الموافقه على اعتبار الترجمه التى تليت وكتبت آنفا والرجوع اليها فى العمل فى كل الاحوال وعلى ذلك يكون النظر فى الرسوم الصحية من خصائص مجلس شورى القوانين وإن من ضمنها ماهو داخل حدود الجمعية العمومية بمقتضى تلك الترجمه فيحذف من المشروع لعرضه فيما بعد على الجمعيه المذكورة.

فهرست

صحيفة

مقدمة

الكتاب الأول

صحيفة

— ج —

صحيفة

صحيفة

صحيفة

صحيفة

الكتاب الثانى

صحيفة

صحيفة

صحيفة

الكتاب الثالث

القسم الثالث

صحيفة

فهرست تكميلى لملحقات الكتاب


Bibliotheca Alexandrina
0588524